

Wolfgang Wagner

Für Europa sterben?

**Die demokratische Legitimität der Europäischen
Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

HSFK-Report 3/2004



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: wwagner@hsfk.de • Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-97-9

Euro 6,–

Zusammenfassung

Seit den Einsätzen in Mazedonien, Bosnien und im Kongo ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) keine integrationspolitische Utopie mehr, sondern eine politische Realität. Die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation stellt sich daher mit besonderem Nachdruck, zumal sie im Extremfall auch die Zumutung beinhaltet, das Leben europäischer Bürger in Uniform aufs Spiel zu setzen.

Wie in anderen Feldern europäischer Politik ruht auch die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erstens auf der Zustimmung der europäischen Bürgerinnen und Bürger („ergebnisorientierte Legitimation“), zweitens auf der Mitbestimmung und Kontrolle der nationalen Parlamente („intergouvernementale verfahrensorientierte Legitimation“) und drittens des Europäischen Parlaments („supra-nationale verfahrensorientierte Legitimation“). Im Unterschied zu anderen Politikfeldern kommt für die Legitimation der Sicherheits- und Verteidigungspolitik viertens noch die Bindung an das Völkerrecht als eine „vierte Säule“ hinzu.

Im Moment ist keine dieser vier Säulen demokratischer Legitimation besonders robust bzw. im Falle einer schwierigen Militäroperation ausreichend belastbar: Wie die Analyse von Umfragedaten zeigt, verfolgen die Bürgerinnen und Bürger das Projekt einer ESVP zwar mit großem Wohlwollen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen jedoch, dass von der Sympathie für eine politische ESVP nicht auf die Unterstützung einer „ESVP im Einsatz“ geschlossen werden sollte. Außerdem bleiben große nationale Unterschiede in der Unterstützung der ESVP bestehen. Die intergouvernementale verfahrensorientierte Legitimation durch die nationalen Parlamente ist in den EU-Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Gerade in den Staaten, in denen die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte traditionell am bedeutendsten ist, gerät seine Funktionsweise jedoch durch die militärische Integration zunehmend unter Druck. Dort, wo die intergouvernementale verfahrensorientierte Legitimation also am wichtigsten wäre, wird sie durch die ESVP eher geschwächt als gestärkt. Die entstehende Lücke parlamentarischer Legitimation konnte das Europäische Parlament bislang nur in Teilen füllen. Die *Interim European Security and Defense Assembly* leistet zwar gute Arbeit, ist aber institutionell nicht ausreichend an die EU angebunden. Die fehlende Eindeutigkeit in der Bindung europäischer Einsätze an das Völkerrecht bzw. an ein Mandat des VN-Sicherheitsrats wiederum verhindert, dass eine starke vierte Säule die Schwächen der anderen drei Säulen demokratischer Legitimation ausgleichen könnte.

Um die demokratische Legitimation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erhöhen, sollten drei Reformen umgesetzt werden:

Militärische Einsätze der ESVP sollten eindeutig an ein Mandat des VN-Sicherheitsrats geknüpft werden. Die EU würde damit ein wichtiges Signal an die Bevölkerungen der EU-Staaten sowie an Drittstaaten senden, dass die ESVP kein Mittel zur militärischen Durchsetzung europäischer Interessen ist, sondern an das Völkerrecht gebunden ist.

Das Europäische Parlament, das bislang im Bereich der ESVP marginalisiert ist, muss aufgewertet werden. Darüber hinaus sollte die *Interim European Security and Defense Assembly* der Westeuropäischen Union (WEU) in die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente integriert werden.

Verfahren der „verstärkten“ oder „strukturierten“ Zusammenarbeit sollten im Bereich der ESVP stärker genutzt werden. Die Unterstützung für die ESVP ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Darüber hinaus unterscheiden sich die Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten der Parlamente in den EU-Staaten erheblich. Um die demokratische Willensbildung in Staaten, die der ESVP skeptisch gegenüber stehen, nicht durch eine Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu unterlaufen, sollte von der Möglichkeit „verstärkter“ oder „strukturierter“ Zusammenarbeit Gebrauch gemacht werden.

Einige dieser Reformen sieht der Vertrag für eine europäische Verfassung vor, auf den sich die EU-Staaten im Juni 2004 geeinigt haben. Die Ratifikation dieses Verfassungsvertrages würde also auch zur demokratischen Legitimation der ESVP beitragen. Leider haben Konvent und Regierungskonferenz die Chance verpasst, eine eindeutige Bindung der ESVP an das Völkerrecht in den Verfassungsvertrag mit aufzunehmen. Die EU-Staaten sollten eine entsprechende Regelung nun an anderer, prominenter Stelle festschreiben.

Unabhängig von den Reformen, die einer verbesserten demokratischen Legitimation der ESVP dienen, sollte die EU mit Blick auf militärische Einsätze generell Zurückhaltung üben. Die vorhandenen Säulen demokratischer Legitimation erscheinen nicht robust genug, um auch einen verlustreicheren Einsatz verkraften zu können. Zwar können erfolgreiche Militärmissionen die Popularität der EU steigern. Allerdings können missglückte und verlustreiche Einsätze nicht nur die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern das Projekt der europäischen Integration insgesamt in eine schwere Legitimationskrise stürzen.

Inhalt

1. Der schnelle Aufstieg der EU zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur	1
2. Demokratie – ein umstrittenes Konzept	3
3. Elemente demokratischer Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik	6
3.1 Sicherheits- und Verteidigungspolitik für europäische Bürgerinnen und Bürger?	7
3.2 ESVP und nationale Demokratie	15
3.3 Parlamentarischer Pluralismus: das Europäische Parlament, die <i>Interim</i> -Versammlung der WEU und die ESVP	22
4. Die ESVP und die Achtung des Völkerrechts	25
5. Ein Plädoyer für militärische Zurückhaltung	28

1. Der schnelle Aufstieg der EU zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur¹

Innerhalb weniger Jahre ist die Europäische Union zu einem sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteur in der internationalen Politik geworden. Nach 1954 hatte zunächst das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft für mehrere Jahrzehnte schon den Gedanken, der europäischen Integration eine sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension zu verleihen, als unrealistisch erscheinen lassen. Anstelle der Europäischen Gemeinschaft hatte die NATO die Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung in Europa übernommen. Erst das Ende des Ost-West-Konflikts hat das Thema einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder auf die Agenda gesetzt. Allerdings dauerte es bis zur Eskalation der Krise im Kosovo, bevor die EU-Staaten den politischen Willen aufbrachten, der Europäischen Union über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hinaus eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verleihen.

Bereits unmittelbar nach Ende des Ost-West-Konflikts hatten sich insbesondere Frankreich und Deutschland für eine Aufwertung der Europäischen Gemeinschaft zu einer Europäischen Union stark gemacht, die auch eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfassen sollte. Widerstände kamen einerseits aus Irland, das sich um die Vereinbarkeit einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit seiner Neutralität sorgte, sowie aus Großbritannien, das dadurch das Engagement der Amerikaner in Europa gefährdet sah. Irland und die anderen mittlerweile beigetretenen neutralen bzw. ehemals blockfreien Staaten Schweden, Finnland und Österreich fanden sich im Laufe der neunziger Jahre bereit, der EU über den Umweg der WEU eine Zuständigkeit für die so genannten Petersberg-Aufgaben zu verleihen, die „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“ umfassen². Zum Einsatz kam die WEU jedoch nur mit marginalen Aufgaben der Embargoüberwachung. Sowohl die Implementation des Dayton-Abkommens für Bosnien seit 1995 (IFOR bzw. SFOR) als auch die Angriffe auf serbische Ziele zum Schutz der Kosovo-Albaner 1999 wurden von der NATO ausgeführt.

Die Abhängigkeit der Europäer von den USA während der Krisen in Bosnien und im Kosovo hatten allerdings auch in Großbritannien zu einem Umdenken geführt, wo nach 18 Jahren konservativer Regierungen mit Tony Blair eine Labour-Partei die Regierung übernahm, die im Wahlkampf eine integrationsfreundlichere Politik versprochen hatte. In einer gemeinsamen Erklärung sprachen sich Ende 1998 Großbritannien und Frankreich

1 Ich möchte mich bei Michael Bothe, Matthias Dembinski, Andreas Hasenclever, Berthold Meyer, Olivier Minkwitz, Björn Müller-Wille, Peter Schlotter, Burkhard Schmitt und Bruno Schoch für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare bedanken. Ein besonderer Dank gilt darüber hinaus Tobias Semmett für seine Hilfe bei Recherchen und bei der Zusammenstellung der Umfragedaten.

2 So der Art. 17 des Vertrags über die Europäische Union, wie er durch die Regierungskonferenz 1996/97 erweitert wurde („Vertrag von Amsterdam“). Zur Übernahme dieser Aufgaben hatten sich die Mitglieder der Westeuropäischen Union (WEU) auf ihrem Treffen auf dem Bonner Petersberg 1992 bereit erklärt.

für eigenständige europäische Kriseninterventionsfähigkeiten aus. Auf dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 verabredeten die EU-Staaten daraufhin das Leitziel, bis 2003 in der Lage zu sein, „innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang von 50.000 bis 60.000 Personen, die imstande sind, den Petersberg-Aufgaben in ihrer ganzen Bandbreite gerecht zu werden, zu verlegen und dafür zu sorgen, dass diese Kräfte für mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können“³. Das im Leitziel implizit enthaltene Szenario entsprach der damaligen Bosnien-Mission der NATO (SFOR).

Eine Bestandsaufnahme europäischer Fähigkeiten machte schnell deutlich, dass die EU-Staaten zwar das erforderliche Personal leicht aufbringen konnten, aber erhebliche Defizite beim strategischen Transport, bei der Aufklärung und bei Planungs- und Führungsfähigkeiten bestehen. Neben eigenen Anstrengungen zur Behebung dieser Defizite (beispielsweise durch Anschaffung des neuen Transportflugzeugs A 400 M), handelten die EU-Staaten daher ein Abkommen mit der NATO aus, das ihnen die Nutzung von NATO-Fähigkeiten (beispielsweise die Planung europäischer Einsätze in SHAPE) ermöglicht.⁴ Unbeschadet dieser Defizite erklärte die EU Ende 2001 die eingeschränkte Einsatzfähigkeit der Europäischen Eingreiftruppe.

Mittlerweile kann die EU bereits auf erste Erfahrungen *out of area* zurückblicken. In Bosnien-Herzegowina hatte sie Anfang 2003 zunächst die Polizeimission übernommen. In Mazedonien leitete sie zwischen April und Dezember 2003 die ca. 350 Soldaten umfassende Mission „Concordia“ zur Überwachung des zwischen albanischen und slawischen Mazedoniern geschlossenen „Abkommens von Ohrid“. Von Dezember an wurde diese Mission ebenfalls in eine Polizeimission überführt. Im Sommer 2003 führte die EU außerdem eine friedensschaffende Mission im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo, wo sie im September von den Vereinten Nationen abgelöst wurde. Die Übernahme der *Stabilization Force* (SFOR) in Bosnien-Herzegowina ist für Anfang 2005 vorgesehen.

In der öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskussion über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind vor allem die Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis, die USA und die NATO, diskutiert worden. Welche Potenziale, aber auch Belastungen die ESVP für die Demokratie in Europa und die Akzeptanz der EU in der Bevölkerung mit sich bringt bzw. noch bringen wird, ist demgegenüber nur am Rande diskutiert worden.⁵ Dies ist umso erstaunlicher, als die Sicherheits- und Verteidigungspo-

3 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Helsinki, 10./11. Dezember 1999, Punkt 28, abgedruckt in: From St. Malo to Nice. European Defence: Core documents, compiled by Maartje Rutten, in: Chaillot Paper Nr. 47, Paris (Institute for Security Studies) 2001, S. 82-91.

4 Dieses so genannte „Berlin Plus“-Abkommen konnte erst Ende 2002, nach Überwindung türkisch-griechischer Gegensätze verabschiedet werden.

5 Nicht zuletzt die supranationalen Institutionen der EU haben sich bemüht, eine Debatte über die demokratische Legitimation der ESVP anzustoßen. Zwischen 2000 und 2004 hat die Europäische Kommission eine Studiengruppe zu *Bridging the Accountability Gap in European Security and Defence Policy* gefördert (www.esdpdemocracy.net), in dessen Rahmen zahlreiche Publikationen entstanden sind. Auf einen Auftrag des Europäischen Parlaments wiederum geht die ausgezeichnete, umfangreiche Studie von Jürgen Mittag zurück; Jürgen Mittag, *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP. Options for the European Convention*, Brussels/Cologne, 2003. Vgl. außerdem Michael Hilger, *Defense européenne et contrôle*

litik europäischen Bürgern im Extremfall zumutet, ihr Leben aufs Spiel zu setzen. Damit erreicht der Integrationsprozess zweifellos eine neue Dimension. Wie die EU ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestaltet, kann ihre Legitimität daher sowohl erheblich befördern als auch erheblich schädigen. Der in Fragen der Verfassungspolitik gerne bemühte Vergleich mit den Vereinigten Staaten macht deutlich, welche einigenden Impulse von einer gemeinsamen und erfolgreichen militärischen Unternehmung ausgehen können. Gleichzeitig zeigen gerade die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, wie stark die Legitimität des gesamten politischen Systems unter verlustreichen und umstrittenen militärischen Einsätzen leiden kann. Zwar ist die EU im Moment weit entfernt davon, in einem Konflikt zur Kriegspartei zu werden, doch können auch Erfolge und Misserfolge im kleinen Maßstab deutliche Konsequenzen haben.

Dieser Report widmet sich der Frage, wie die demokratische Legitimation der ESVP gewährleistet werden kann. Dazu ist zunächst eine Bestandsaufnahme notwendig, bevor Reformoptionen diskutiert und Reformempfehlungen gegeben werden können. Eine offensichtliche Schwierigkeit besteht dabei darin, dass das, was unter „demokratischer Legitimation“ verstanden wird, schon für die nationale, erst recht aber für die europäische Politik äußerst umstritten ist. Das Ziel dieses Reports ist nicht, in dieser grundlegenden Debatte über „Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“ bzw. zu „Demokratie jenseits des Nationalstaates“ Stellung zu beziehen.⁶ Eine Entscheidung zwischen unterschiedlichen Demokratiemodellen und Legitimationsstrategien kann angesichts der Vielfalt an demokratischen Traditionen in Europa kaum sinnvoll sein. Wie Arthur Benz und Christopher Lord jüngst betont haben, sollten unterschiedliche Modelle demokratischer Legitimation weniger als miteinander konkurrierend, sondern als einander ergänzend verstanden werden. Der unter 3. gegebene Überblick über die Debatte dient daher dazu, die wichtigsten Demokratiemodelle und Legitimationsstrategien für die europäische Politik zu identifizieren, um so eine Grundlage für die Diskussion der ESVP zu gewinnen.

2. Demokratie – ein umstrittenes Konzept

Demokratische Legitimation gilt in der europäischen Politik als unabdingbar. Die Europäische Union hat keinen Zweifel daran gelassen, dass sie die Achtung der Demokratie als unverhandelbare Voraussetzung für die Mitgliedschaft betrachtet. Verletzt ein Mitgliedstaat demokratische Normen, kann der Europäische Rat bestimmte Rechte, etwa das Stimmrecht im Rat, aussetzen (Art. 7 EUV). Die „Entwicklung und Stärkung von Demokratie“ gehört darüber hinaus zu den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Art. 11 EUV). Im Entwurf für einen EU-Verfassungsvertrag, den der Europäi-

démocratique. Une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, in : Politique étrangère, Jg. 67, Nr. 2, 2002, S. 455-470.

6 Otfried Höffe, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München (Beck) 1999; Frank Decker, Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates. Das Beispiel der europäischen Union, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft Jg. 10, Nr. 2, 2000, S. 585ff. Vgl. außerdem David Held, Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge (Polity) 1995.

sche Rat verabschiedet und den EU-Staaten zur Ratifizierung empfohlen hat, heißt es: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie“ (Artikel I-45). Es scheint daher nur konsequent, die Politik der EU an den Grundsätzen der Demokratie zu messen. Dies gilt erst recht, wenn sich die EU anschickt, im Rahmen einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik Soldaten in Krisengebiete zu entsenden.

So bedeutend demokratische Legitimation also in allen Bereichen der europäischen Politik ist, so umstritten ist geblieben, was genau unter demokratischer Legitimation zu verstehen ist, und auf welche Weise sie zu erzielen ist. Die Vielfalt dessen, was demokratische Legitimation bedeuten kann, zeigt sich bereits in den (allesamt) demokratischen Verfassungen der Mitgliedstaaten. Republiken und konstitutionelle Monarchien existieren friedlich nebeneinander; auf den Treffen des Europäischen Rats treffen Premierminister auf Staatspräsidenten; und die Reformen der europäischen Grundlagenverträge werden entweder durch die Zustimmung des Parlaments, zweier Parlamentskammern oder durch Referenden ratifiziert. Diese Vielfalt demokratischer Institutionen und Verfahren führt ein grundlegendes Kennzeichen von Legitimität vor Augen: Legitimität bezeichnet „subjektive“, normative Überzeugungen, die sich dementsprechend in verschiedenen Kulturen und Epochen unterscheiden können.⁷

Schon angesichts dieser Vielfalt demokratischer Traditionen in den Mitgliedstaaten kann es nicht überraschen, dass es in der Frage, wie Politik in der Europäischen Union auf demokratische Weise zu legitimieren ist, keinen Konsens gibt. Verkompliziert wird diese Frage abermals dadurch, dass es darüber, worum es sich bei der Europäischen Union handelt, ebenfalls keinen Konsens gibt. Während in einigen Mitgliedstaaten die EU als „unvollendeter Bundesstaat“ (so die Formulierung Walter Hallsteins) betrachtet wird, herrscht in anderen die Sichtweise der EU als einer „Wirtschaftsgemeinschaft“ vor.⁸

Politische Brisanz erhielt die Frage nach der demokratischen Legitimation europäischer Politik erst mit der Ablehnung des Maastrichter Vertrags durch die dänische Bevölkerung. Aus den Regierungskonferenzen und quasi-konstitutionellen Debatten innerhalb und außerhalb des Konvents ist die Frage nach der demokratischen Legitimation europäischer Politik seither nicht mehr wegzudenken.

Angesichts der beschriebenen Vielfalt von Sichtweisen auf europäische Demokratie erschien es im Rahmen dieser Studie unangemessen, irgendeine Sichtweise zu privilegieren und dabei andere zu verwerfen. Die Herausforderung für die europäische Demokratie besteht weniger darin, Anhänger konkurrierender Demokratietheorien von den Vorzügen der eigenen Demokratietheorie (und dabei häufig der nationalen Tradition des eigenen Herkunftslandes) zu überzeugen als vielmehr darin, unterschiedliche demokratische Institutionen und Verfahren so miteinander zu kombinieren, dass europäische Politik aus

7 Vgl. neben vielen anderen: Ian Hurd, *Legitimacy and Authority in International Politics*, in: *International Organization*, Jg. 53, Nr. 2, 1999, S. 379-408.

8 Vgl. Thomas Diez, *Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte*, Opladen (L+B) 1999; Markus Jachtenfuchs, *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden (Nomos) 2002.

unterschiedlichen Perspektiven demokratisch als legitimiert gelten kann.⁹ Ein besonderes Augenmerk gilt dabei möglichen Reibungspunkten und Inkompatibilitäten zwischen unterschiedlichen Modellen und Legitimationsstrategien.

Eine derartige Vorgehensweise kann sich dabei auf drei Hauptströmungen stützen, die sich in der Debatte um Demokratie in Europa herauskristallisiert haben. Sie unterscheiden sich zunächst danach, ob sie Legitimität primär durch effektives Regieren, also durch das Erbringen von Leistungen erreichen wollen (*government for the people* oder *output*-Legitimation) oder ob Legitimität durch Verfahren und Partizipationsrechte erzielt werden soll (*government by the people* oder *input*-Legitimation). Vertreter einer verfahrensorientierten Legitimität lassen sich mit Blick auf die Europäische Union weiter danach differenzieren, ob sie supranationale oder intergouvernementale Verfahren der Legitimation favorisieren, also ob sie eine europäische Bürgerschaft oder aber die nationalen Gesellschaften als politisches Subjekt begreifen:

- 1) Vertreter einer effektivitätsorientierten Legitimation betonen, dass europäische Politik in dem Maße demokratisch legitimiert ist, wie sie zur effektiven Produktion des Gemeinwohls in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten beiträgt. Ausgangspunkt der Argumentation ist, dass jedes politische System Ergebnisse hervorbringen muss, die von den Bürgerinnen und Bürgern nachgefragt werden, wenn es als legitim gelten soll. Wenn die Interdependenz zwischen Gesellschaften nationale Politiken ineffektiv werden lässt, erscheint die Wiedergewinnung effektiver Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene legitim.
- 2) Vertreter einer „intergouvernementalen verfahrensorientierten Legitimation“ halten den *input* in den Entscheidungsprozess für die Beurteilung demokratischer Legitimität für bedeutsamer als dessen *output*. Demokratisch legitim ist Politik nach dieser Auffassung, wenn die Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Als wichtiges Mittel hierfür gelten Wahlen, durch die Bürgerinnen und Bürger zwischen Programmen und Personen auswählen. Als wichtigste Institution gilt das Parlament, an das die Bürgerinnen und Bürger die Kontrolle der Regierungsarbeit sowie die legislative Tätigkeit weitgehend delegieren; weitere Formen der Partizipation wie Referenden oder das Engagement in den Institutionen der Zivilgesellschaft ergänzen die Arbeit des Parlaments. Das Funktionieren dieses Demokratiemodells ist an Voraussetzungen geknüpft, die Vertreter einer „intergouvernementalen verfahrensorientierten Legitimation“ nur im Rahmen von Nationalstaaten realisiert sehen und für realisierbar halten. Exemplarisch argumentiert Peter Graf Kielmannsegg, dass sich Demokratie „immer auf ein der Verfassung vorgegebenes, sich selbst als solches begreifendes kollektives Subjekt“ gründet¹⁰. Derartige Kollektive haben sich in

9 Vgl. zu dieser Herangehensweise Arthur Benz, Politikwissenschaftliche Diskurse über demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem, unveröffentlichtes Manuskript (<http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/benz.htm>) und Christopher Lord/Paul Maignette, E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 42, Nr. 1, 2004, S. 183-202.

10 Peter Graf Kielmannsegg, Integration und Demokratie, in: Beate Kohler-Koch and Markus Jachtenfuchs (Hg.), Europäische Integration, Opladen (Leske + Budrich) 1996, S. 47-72, S. 54.

langen Wachstumsprozessen in den europäischen Nationalstaaten herausgebildet. Demgegenüber sei die EU schon aufgrund ihrer Vielsprachigkeit keine Kommunikationsgemeinschaft, aufgrund der unterschiedlichen Nationalgeschichten keine Erfahrungs- und keine Erinnerungsgemeinschaft.¹¹

- 3) Vertreter einer „supranationalen verfahrensorientierten Legitimation“ stimmen mit den Vertretern einer „intergouvernementalen verfahrensorientierten Legitimation“ in der Wertschätzung partizipativer und parlamentarischer Institutionen überein, halten jedoch die EU für prinzipiell demokratiefähig. Aus dieser Perspektive kann die nationale Demokratie angesichts gewachsener Interdependenzen allein ohnehin keine demokratische Legitimation mehr gewährleisten, weil die eingeschränkte Handlungsfähigkeit nationaler Politik keine ausreichenden Wahlmöglichkeiten mehr lässt. Vor allem aber erwarten Vertreter einer „supranationalen verfahrensorientierten Legitimation“, dass mit der Stärkung europäischer partizipativer Institutionen eine Stärkung europäischer Identität einhergeht.¹² Insbesondere von einer Stärkung des Europäischen Parlaments wird eine gemeinschaftsgenerierende Funktion erwartet.¹³

Zwischen verfahrensorientierten und ergebnisorientierten Legitimationsstrategien bestehen erhebliche Spannungen, die in der Debatte unter dem Stichwort „Effektivität versus Legitimität“ diskutiert worden sind.¹⁴

3. Elemente demokratischer Legitimation von Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellt sowohl für die Demokratietheorie als auch für die politische Praxis in Demokratien eine besondere Herausforderung dar. Denn der gesamte Bereich der Verteidigung und des Militärs scheint mit der ihm eigenen Logik von Befehl, Gehorsam und Geheimhaltung der öffentlichen und deliberativen Logik demokratischer Entscheidungen entgegengesetzt. Auch in der EU wurden derartige Konflikte bereits ausgetragen, als es beispielsweise um die Einführung einer neuen Kategorie geheimer Dokumente ging, die mit der bis dahin vorherrschenden Transparenz europäischer Politik brach.

Trotz dieser Besonderheiten des Politikfelds spielen die drei, im vorangegangenen Abschnitt diskutierten Hauptströmungen in der Debatte zur Demokratie in der EU auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedeutsame Rollen und dienen daher als Ausgangspunkt und Gliederungsprinzip der folgenden Abschnitte. Hinzu kommt ein

¹¹ Ibid., S. 55.

¹² Vgl. Jürgen Habermas, Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. (Suhrkamp) 1992, S. 632-660.

¹³ Michael Zürn, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 37, Nr. 1, 1996, S. 27-55, S. 45.

¹⁴ Wie gesehen, erscheint es jedoch angemessener, dies als eine Spannung zwischen verfahrensorientierter und effektivitätsorientierter Legitimität zu verstehen.

vierter Aspekt der Legitimation einer ESVP, der sich in der allgemeinen Debatte um Demokratie in der EU nicht findet: die Bindung europäischer Politik an das Völkerrecht. In jedem der folgenden Abschnitte wird die derzeitige ESVP zunächst aus der jeweiligen demokratietheoretischen Perspektive daraufhin beurteilt, inwieweit sie den jeweiligen Legitimationskriterien genügt. Daran anschließend werden Möglichkeiten der Reform diskutiert und schließlich Empfehlungen gegeben.

In 3.1 wird zunächst danach gefragt, inwieweit eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern gewünscht wird. Eine Analyse von Umfragedaten soll helfen festzustellen, ob sich die Befürworter einer ESVP auf eine entsprechende Nachfrage stützen können. 3.2 und 3.3 befassen sich demgegenüber mit Aspekten der *input*-Legitimation. In 3.2 geht es zunächst darum, nach der Beeinträchtigung nationaler Handlungsfähigkeit durch die ESVP sowie nach autonomieschonenden institutionellen Formen zu fragen. 3.3 schließlich gibt einen kurzen Überblick über die derzeitige Rolle des Europäischen Parlaments in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und fragt nach Möglichkeiten seiner Aufwertung.

3.1 Sicherheits- und Verteidigungspolitik für europäische Bürgerinnen und Bürger?

Von Beginn an wurde die demokratische Legitimität der europäischen Integration immer auch damit begründet, dass Politiken, die von einer breiten Bevölkerungsmehrheit gewünscht werden, auf europäischer Ebene besser bzw. effizienter erzielt werden können. Besondere Plausibilität hat dieses Argument immer in den Politikbereichen besessen, die durch ein hohes Maß an wechselseitiger Interdependenz gekennzeichnet sind, wie beispielsweise in der Umweltpolitik. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann eine Europäisierung zur effektiveren Nutzung von knappen Ressourcen beitragen. Da Rüstungsgüter sowohl in der Entwicklungs- als auch in der Produktionsphase teuer sind, kann eine Europäisierung von Beschaffungsvorhaben erhebliche Einsparungen mit sich bringen. Eine Rollenspezialisierung unter den Mitgliedstaaten kann kostspielige Duplizierungen vermeiden helfen. Darüber hinaus kann eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Lastenteilung bei *peace-support*-Missionen bewirken. Vor allem in der Demokratietheorie von Fritz Scharpf ist diese *output*-Legitimität der Legitimität durch partizipative Verfahren (*input*-Legitimität) gleichberechtigt an die Seite gestellt worden.¹⁵

Bezogen auf die demokratische Legitimität der ESVP wäre aus dieser Perspektive zu fragen, inwieweit eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik den tatsächlichen Präferenzen der Bevölkerung in der EU entspricht. Diese Frage lässt sich durch die Auswertung von Meinungsumfragen beantworten.

Seit der Ablehnung des Maastrichter Vertrags durch die dänische Bevölkerung 1992 hat die öffentliche Meinung in der EU einige Aufmerksamkeit erfahren. Bis dahin dominierte

15 Vgl. Fritz Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanzer Universitätsreden 25, Konstanz (Universitätsverlag) 1970; sowie ders., *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M. (Campus) 1999.

die Auffassung, dass die Öffentlichkeit das von den Eliten vorangetriebene Integrationsprojekt stillschweigend unterstütze (so genannter „permissiver Konsensus“¹⁶). Der für viele unerwartet negative Ausgang des ersten dänischen Maastricht-Referendums hat jedoch vor Augen geführt, dass sich europäische Politik nicht (mehr) allzu weit von den Präferenzen der Bevölkerung entfernen kann. Erst nachdem Dänemark zugestanden worden war, nicht an der Währungsunion sowie an der Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilnehmen zu müssen (so genanntes *opt out*), nahm die dänische Bevölkerung den Maastrichter Vertrag in einem zweiten Referendum an. Damit verdeutlichen die dänischen Referenden auch die Bedeutung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Akzeptanz der EU in der Bevölkerung.

Die Erhebung und Interpretation von Einstellungen und Präferenzen der Bevölkerung ist allerdings mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden:

Erstens kann die Frageformulierung die Ergebnisse erheblich beeinflussen. So ergaben Umfragen zur Unterstützung des Vietnam-Kriegs in den USA in den sechziger und siebziger Jahren immer dann höhere Unterstützungswerte, wenn das Wort „kommunistisch“ zur Bezeichnung des Vietkong verwendet wurde.¹⁷

Zweitens können auch die Antwortvorgaben das Ergebnis beeinflussen. Viele Umfragen stellen polarisierende Fragen („entweder – oder“) mit nur wenigen Antwortvorgaben, weil die meisten Auftraggeber daran interessiert sind zu erfahren, wie die Bevölkerung auf bestimmte politische Projekte reagieren wird. Dabei spielen jene, die unentschieden sind oder eine Mittelposition bevorzugen, keine Rolle. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Großzahl der Befragten tatsächlich eine Mittelposition bevorzugen.

Drittens spiegeln Umfragen häufig aktuelle Ereignisse wider und sind daher nur bedingt geeignet, längerfristig wirksame und stabile Einstellungen zu erheben.

Schließlich nehmen die Verzerrungen durch Frageformulierungen und Antwortvorgaben umso mehr zu, je weniger die Befragten über den Gegenstand wissen und je weniger er sie interessiert. Befragte, die keine Meinung zu einem Thema besitzen, neigen dazu Antworten zu geben, die sie für erwünscht halten.

Diese Schwierigkeiten der Meinungsforschung legen es nahe, Umfragedaten „prinzipiell“ mit großer Skepsis zu begegnen. Insbesondere sollten Ergebnisse aus verschiedenen Umfragen mit unterschiedlichen (wenn auch verwandten) Frageformulierungen nicht vorschnell miteinander verglichen werden. Ob diese Schwierigkeiten im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besonders virulent sind, ist umstritten.¹⁸ Einerseits gelten Außen- und Sicherheitspolitik als Politikbereiche, die keine nennenswerten Auswirkungen auf die Alltagswelt der Befragten haben, weshalb diese in der Regel nur geringe

16 Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood (Cliffs) 1970, S. 41.

17 J. E. Mueller, *Presidential Popularity from Truman to Johnson*. *American Political Science Review*, Jg. 64, Nr. 1, 1970, S. 18–34.

18 Ole Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, MI (University of Michigan Press) 1996.

Kenntnisse besitzen. Andererseits lösen sich im Zuge der Globalisierung die Grenzen zwischen traditioneller Innenpolitik und traditioneller Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zunehmend auf, was mit erhöhtem Interesse an und Kenntnissen über letztere einhergeht. Unterstützt wird diese Entwicklung außerdem durch die Expansion des Bildungswesens.¹⁹

Eine Sonderrolle nimmt schließlich jener Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein, der sich auf den Einsatz militärischer Gewalt bezieht. Insbesondere bei größeren Konflikten können davon natürlich ganz erhebliche Auswirkungen auf die Alltagswelt der Befragten ausgehen; im Extremfall wird ihnen ja der Einsatz des eigenen Lebens zugemutet. Zwar haben zahlreiche Studien zeigen können, dass die Popularität von Regierungen, die den Einsatz ihrer Streitkräfte befehlen, in der Regel kurzfristig ansteigt (so genannter *Rally-around-the-flag*-Effekt).²⁰ Gleichzeitig belegen Studien jedoch auch, dass die Popularität einer Regierung mit der Zahl der eigenen Gefallenen abnimmt.²¹

Diese Befunde aus der Konfliktforschung verdeutlichen, welche Auswirkungen auf die demokratische Legitimität von einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgehen können, wenn sie die EU in größere militärisch ausgetragene Konflikte verwickelt: Einerseits können erfolgreiche Missionen das Ansehen und die Legitimität der EU erheblich verbessern, andererseits aber könnten Verluste, die der EU zuzuschreiben wären, einen erheblichen Popularitätseinbruch zur Folge haben.

Die vorliegenden Erhebungen beziehen sich allesamt nicht auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik „im Einsatz“, sondern auf die ESVP als Projekt der europäischen Integration. So fragt „Eurobarometer“ seit 1989 regelmäßig nach der Unterstützung für Kernprojekte der europäischen Integration, darunter auch für *common defence and security policy* (Graphik 1). Im gesamten Zeitraum sprechen sich deutliche Mehrheiten für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus: im Durchschnitt 71,6%; der niedrigste Wert beträgt 60% im Frühjahr 1996; der höchste 79% im Herbst 1994. Gegen eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik äußern sich lediglich zwischen 12% (Herbst 1994) und 26% (Frühjahr 1996²²). Das Projekt einer Europäischen

19 Wolfgang Dobler, Außenpolitik und öffentliche Meinung, Frankfurt a. M., 1989.

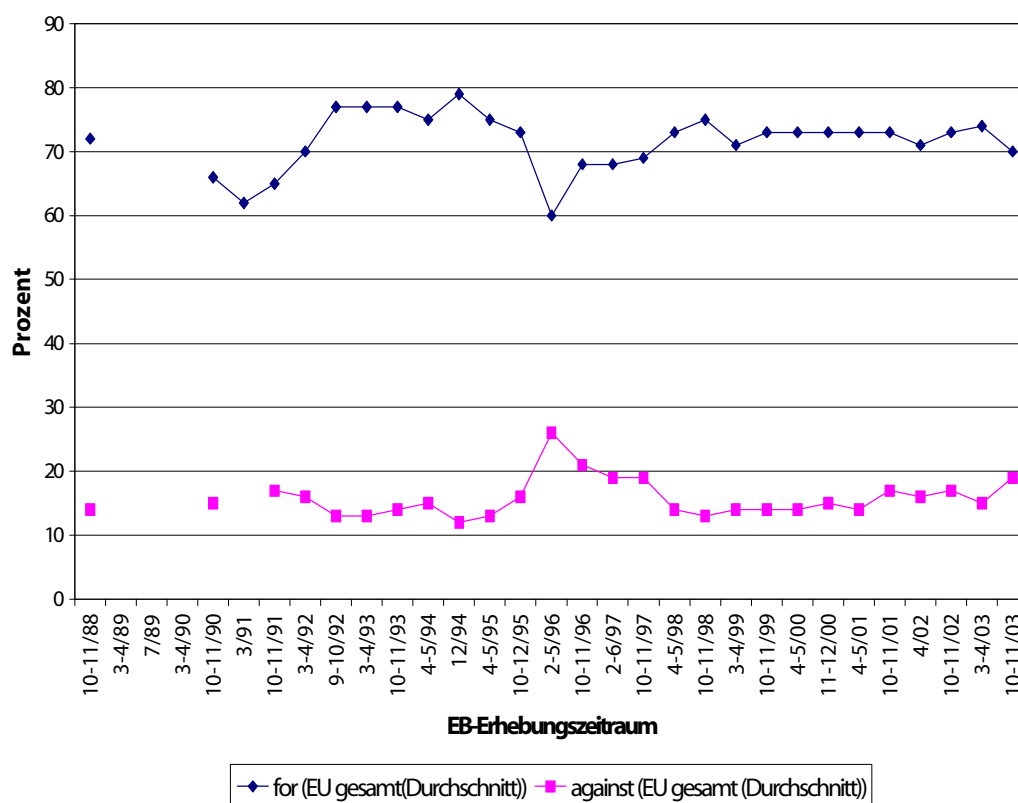
20 Vgl. grundlegend Kenneth Waltz, Electoral Punishment and Foreign Policy Crisis, in: James Rosenau (Hg.), Domestic Sources of Foreign Policy, New York (Free Press) 1967, S. 263-293 und Mueller, a.a.O. (Anm. 17). Oneal/Lian/Joyner haben gezeigt, dass der Zeitpunkt der militärischen Eskalation sowie die Berichterstattung von großer Bedeutung sein können; John R. Oneal, Brad Lian, and James H. Joyner, Jr., Are the American People 'Pretty Prudent'? Public Responses to U.S. Uses of Force, 1950-1988, in: International Studies Quarterly, Jg. 40, 1996, S. 261-76.

21 Vgl. John Mueller, War, Presidents and Public Opinion, New York (Wiley) 1973 sowie ders., Policy and Opinion in the Gulf War, Chicago (The University of Chicago Press) 1994. Außerdem Scott S. Gartner/Gary M. Segura/Michael Wilkening, All Politics Are Local. Local Losses and Individual Attitudes Toward the Vietnam War, in: Journal of Conflict Resolution, Jg. 41, Nr. 5, 1997, S. 669-694.

22 Dass die geringste Unterstützung für eine europäische Verteidigungspolitik im Frühjahr 1996 verzeichnet wurde, kann auf das im Dezember 1995 nach Luftschlägen der NATO abgeschlossene Friedensabkommen von Dayton zurückgehen, was die große Bedeutung einer transatlantisch organisierten Verteidigungspolitik für eines der drängsten europäischen Probleme demonstriert hat.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhält also hohe Netto-Unterstützungswerte²³ zwischen 34% und 62%.²⁴

Graphik 1: Support for Key Issues? Common Defence and Security Policy



Weniger Unterstützung erhält die ESVP, wenn die Befragten vor eine Wahl zwischen nationaler und europäischer Verteidigung gestellt werden. Die Frage „national or joint decision-making“²⁵ stellt Eurobarometer ebenfalls seit 1989 für ein weites Spektrum an Politikfeldern. Zwar überwiegen weiterhin die Unterstützer einer europäischen Verteidigung

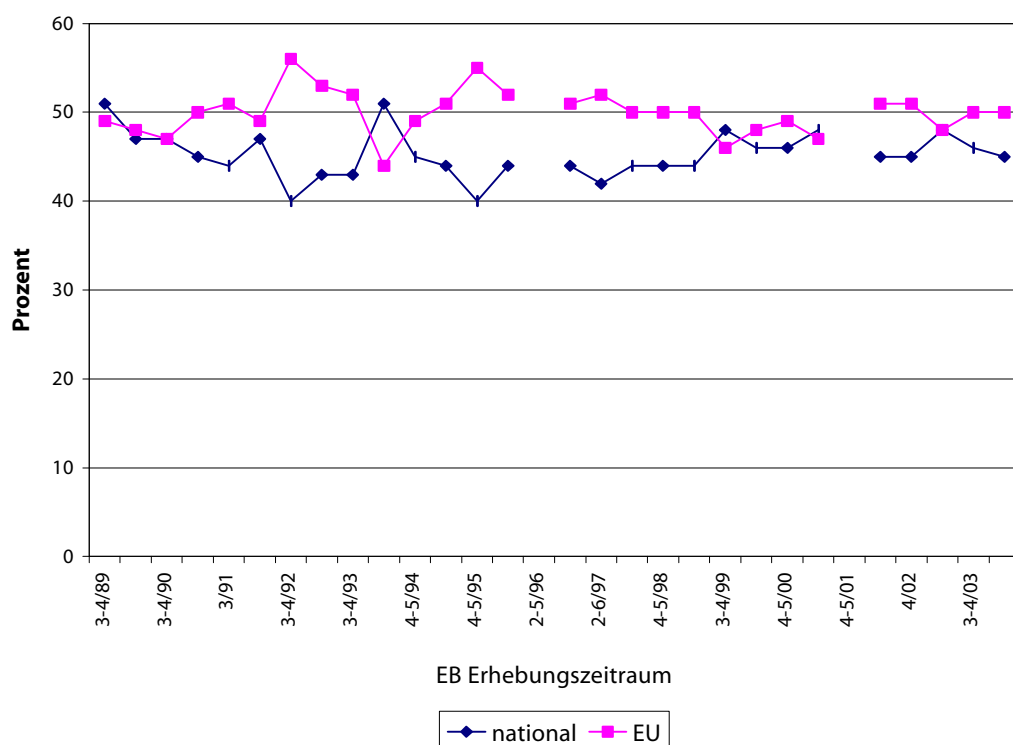
23 Die Nettounterstützung ergibt sich, wenn man den Prozentsatz der Gegner vom Prozentsatz der Befürworter subtrahiert, vgl. Oskar Niedermayer, Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 419-448.

24 Aus den Beitrittskandidaten liegen nur aus dem Jahr 2003 Daten vor. Diese unterscheiden sich jedoch nur unwesentlich von denen der „EU-15“.

25 Die genaue Fragestellung lautet: „Some people believe that certain areas of policy should be decided by the (NATIONAL) government, while other areas of policy should be decided jointly within the European Union. Which of the following areas of policy do you think should be decided by the (NATIONAL) government, and which should be decided jointly within the European Union?“

gegenüber denen einer nationalen Verteidigung, doch ist dieses Übergewicht mit durchschnittlich 49,8% gegenüber 45,3% recht knapp (Graphik 2). Zu einigen Zeitpunkten (Herbst 1993, Frühjahr 1999 und Herbst 2000) überwiegen außerdem die Befürworter einer nationalen Verteidigungspolitik. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern, zu denen diese Frage gestellt wurde, liegt Verteidigungspolitik im Mittelfeld.²⁶ Die geringste Unterstützung für europäische Regelungen bekommen Politikfelder, die individuelle Rechte und Lebensstandards oder aber Kultur und Identität betreffen; die höchste Unterstützung erhalten klassische Interdependenzprobleme (Umweltpolitik, Migrationspolitik) und Politikbereiche, die sich mit der äußeren Umwelt beschäftigen (Entwicklungs- und Außenpolitik). Auffällig ist, dass die Befragten also zwischen Verteidigungspolitik einerseits und anderen Bereichen der Außenpolitik unterscheiden. Diese Unterscheidung lässt sich darauf zurückführen, dass verteidigungspolitische Entscheidungen eben im Extremfall die Zumutung beinhalten, das eigene Leben aufs Spiel zu setzen.

Graphik 2: Defence: National or EU (EU gesamt)?



26 Vgl. auch für das Folgende: Russel J. Dalton/Richard C. Eichenberg, Citizen Support for Policy Integration, in: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hg.), European Integration and Supranational Governance, Oxford/New York 1998, 250-282, S. 259f.

Gerade an der Frage zu „national or joint decision-making“ lässt sich auch das methodische Problem eines so genannten „Instrumenteneffekts“ demonstrieren, das heißt eine Abhängigkeit der Befunde von Frageformulierung und Antwortvorgaben: Im Frühjahr 1996 wurde zusätzlich zu den beiden Antwortvorgaben „national government“ und „jointly within the European Union“ eine dritte Möglichkeit „sowohl national als auch europäisch“, angeboten. Prompt entschieden sich 39% der Befragten für diese Mittelposition, die Unterstützung für eine europäische Verteidigung hingegen sank dramatisch von 52% auf 29% (27% bevorzugten eine nationale Verteidigung). Eine wiederum andere Verteilung an Antworten erzielte ein spezielles Eurobarometer zu europäischer Verteidigung, das im November/Dezember 2000 erhoben wurde und neben „EU“ und „nationaler Regierung“ noch „die NATO“ als mögliche Antwort vorgab: Für die EU entschieden sich hier 43%, für nationale Regierungen 24%, für die NATO 17%.²⁷ Diese Instrumenteneffekte sind immer dann besonders stark, wenn die Befragten mit dem Thema der Befragung nur oberflächlich vertraut sind und daher stärker geneigt sind, Extrempositionen zu vermeiden. Richard Sinnott vermutet daher für den Bereich der Verteidigungspolitik einen hohen Anteil sogenannter „Nicht-Einstellungen“ (*non-attitudes*).²⁸

In dem speziellen Eurobarometer zur Verteidigungspolitik, das die belgische Präsidentschaft im November/Dezember 2000 durchführen ließ, wurde auch nach der Unterstützung für die Aufstellung einer Europäischen Eingreiftruppe gefragt, wie sie der Europäische Rat in Helsinki 1999 beschlossen hatte.²⁹ Fast drei Viertel der Befragten befürworteten dieses Projekt, nur 14% der Befragten lehnten es ab.³⁰ Nach der gewünschten Form dieser Eingreiftruppe gefragt, sprachen sich 37% für „eine ständige Europäische Eingreiftruppe zusätzlich zu nationalen Armeen“ aus, 19% für „eine einzige europäische Armee, die die nationalen Armeen ersetzen würde“, 18% für „eine europäische Eingreiftruppe, die nur bei Bedarf zusammengestellt würde“ und 12% gegen eine europäische und für nationale Armeen. Gefragt wurde darüber hinaus nach möglichen Aufgaben einer Europäischen Eingreiftruppe.³¹ Hier sprachen sich die Befragten in erster Linie für eine klassische Verteidigungsaufgabe (71% nannten „defending the territory of the EU“) aus. Die

27 Philippe Manigart, Public Opinion and European Defense, Belgium (Royal Military Academy) 2001, S. 11.

28 Richard Sinnott, European Public Opinion and Security Policy, in: Chaillot Paper Nr. 28, Paris (Institute for Security Studies) 1997, S. 39. Der Begriff der Nicht-Einstellung geht auf Philip Converse zurück, der damit zu erklären versuchte, weshalb Antworten, die Befragte zu unterschiedlichen Themen gaben, untereinander oft nicht stimmig sind. Converse vermutete, dass zahlreiche Befragte zu einer Reihe von Themen überhaupt keine Einstellung hätten und daher bedeutungslose Meinungen von sich gäben, die in zufälliger Weise variieren. Vgl. Philip E. Converse, Attitudes and Non-Attitudes: Continuation of a Dialogue, in: Edward Tufte (Hg), the Quantitative Analysis of Social Problems, Reading, MA (Addison-Wesley) 1970, S. 168-189.

29 Die genaue Fragestellung lautete: „Recently, the EU has decided to set up a rapid reaction force of 60.000 men. Personally, do you believe it is a very good thing, a rather good thing, a rather bad thing, or a very bad thing?“

30 23% fanden die ERRF sehr gut; 50% gut.

31 Die genaue Fragestellung lautete „The European Union has decided to institute a common security and defence policy. Among the following possible functions of a European army, for what, in your opinion, should it be used?“

Verteidigung von Menschenrechten (51%) rangiert noch nach der Katastrophenhilfe in Europa (58%). Für die Intervention in Konflikte außerhalb der EU votieren nur noch 44% der Befragten.

Gefragt wurde außerdem nach unterschiedlichen Entscheidungsregeln für die ESVP. Auf die Frage, wer über einen Militäreinsatz entscheiden solle,³² antworteten 47%, dies sollten nur die Regierungen der Staaten tun, die auch zur Truppenentsendung bereit sind. 11% sprachen sich für einen einstimmigen Beschluss aus, 17% für eine Mehrheitsentscheidung, die allerdings jedem Staat zugesteht, keine Truppen zu senden; 7% votierten für einen Mehrheitsbeschluss, der sogar Staaten zur Entsendung von Truppen verpflichten würde.

Die Ergebnisse der verschiedenen Umfragen zeigen, dass eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit einer Eingreiftruppe als Integrationsprojekt eine breite Unterstützung bei den Bürgerinnen und Bürgern der EU (einschließlich derer in den Beitrittsstaaten) erfährt. Diesen Umfrageergebnissen zufolge besitzt also der weitere Ausbau von ESVP und *European Rapid Reaction Force* (ERRF) demokratische Legitimität in dem Sinne, dass er sich im Einklang mit den Wünschen der Bevölkerung befindet. Dieses positive Ergebnis muss jedoch in dreierlei Hinsicht eingeschränkt werden: Erstens zeigen die Ergebnisse eine hohe Abhängigkeit von Frageformulierung und Antwortvorgaben. Dies zeigt nicht nur die methodischen Schwierigkeiten, denen die Meinungsforschung generell ausgesetzt ist, sondern deutet auch auf einen vergleichsweise niedrigen Bekanntheitsgrad der ESVP und auf dementsprechend leicht zu beeinflussende Einstellungen hin. Zweitens beziehen sich die Umfragen auf eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Integrationsprojekt. Es wäre daher voreilig zu schließen, dass die Bürgerinnen und Bürger in der EU bereit wären, für die Verwirklichung dieses Projekts den notwendigen Preis zu bezahlen. Vielmehr stößt die Unterstützung häufig schnell an Grenzen, wenn etwa eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben zur Debatte steht.³³ Noch schwieriger ist es einzuschätzen, wie sich Erfolge und Misserfolge von (größeren) Militäreinsätzen unter EU-Führung auf das Meinungsbild auswirken.

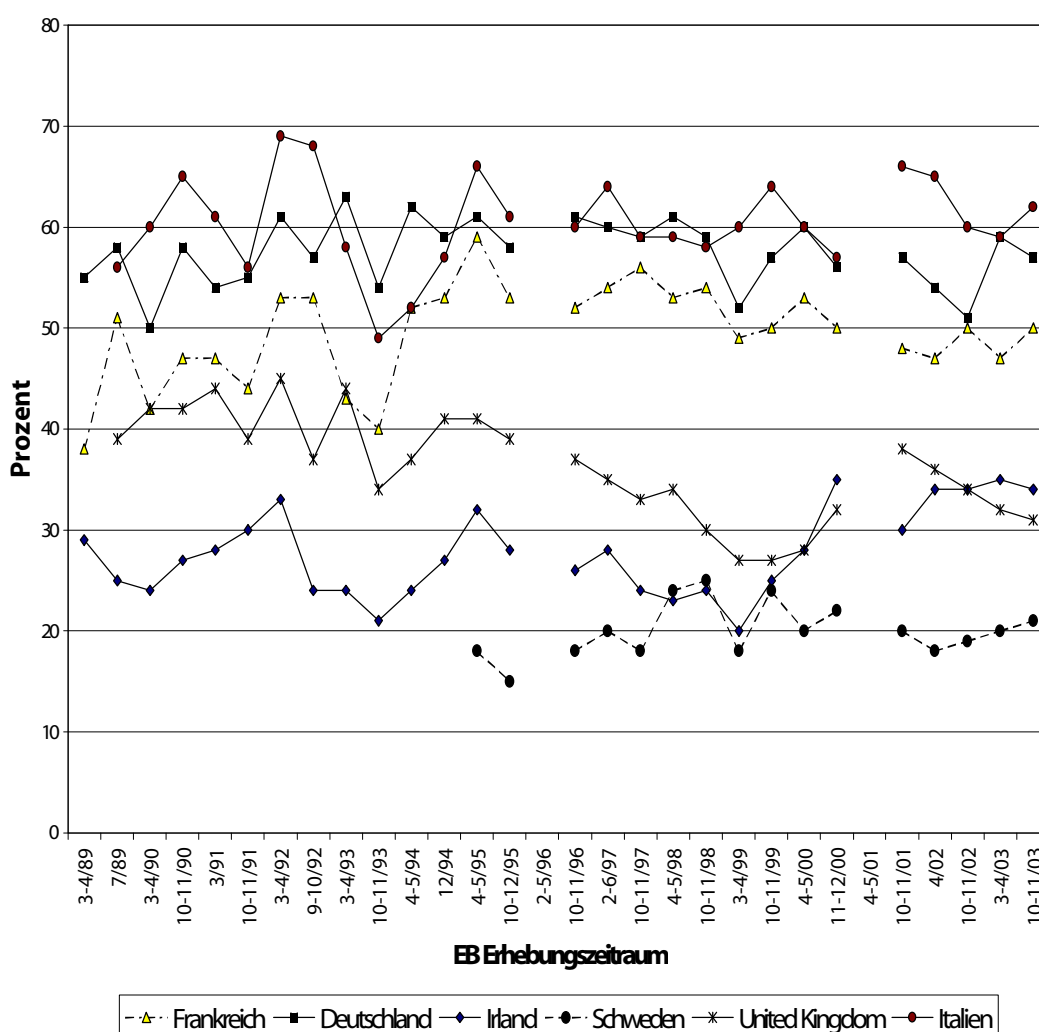
Drittens verteilt sich die Unterstützung der ESVP nicht gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten. So ist der Anteil derer, die bei der Frage nach nationaler oder europäischer Entscheidungsfindung im Bereich der Verteidigung (vgl. oben) einen europäischen Entscheidungsmechanismus bevorzugt, in Italien und Deutschland deutlich größer als in Irland und Schweden (Graphik 3). In den letztgenannten Mitgliedstaaten spricht sich ebenso wie in Großbritannien die Mehrheit der Befragten für eine nationale Verteidigungspolitik aus. Für diese Unterschiede sind verteidigungspolitische Traditionen (Neutralität versus transatlantisches Bündnis) ebenso verantwortlich wie europapolitische Gesichtspunkte (europäisierte versus euroskeptische nationale Identitäten). Auffällig ist nicht zuletzt die Stabili-

32 Die exakte Fragestellung lautete „Let us suppose that a decision in principle is being taken to send troops within the framework of a crisis outside the EU. In that case, who should take the decision?“, Philippe Manigart a.a.O. (Anm. 27).

33 Franz Kernic/Jean Callaghan/Philippe Manigart, Public opinion on European security and defense. A survey of European trends and public attitudes toward CFSP and ESDP, Frankfurt a. M. (Lang) 2002, S. 24.

tät der Unterschiede in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Eine Annäherung hat im Verlauf des Integrationsprozesses der letzten fünfzehn Jahre – trotz Veränderungen in der Sicherheitsagenda und sich wandelnder Interpretationen von „Neutralität“ – jedenfalls nicht stattgefunden. Das aber bedeutet, dass die öffentliche Unterstützung für die ESVP national stark fragmentiert ist und voraussichtlich bleiben wird. In einigen (post-)neutralen und euroskeptischen Mitgliedstaaten besitzt die ESVP bislang nicht die Unterstützung einer Bevölkerungsmehrheit.

Graphik 3: Variierende Unterstützung für europäische Verteidigung nach Mitgliedstaaten



Zusammenfassend scheint der Begriff des „permissiven Konsensus“ das Meinungsbild hinsichtlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gut auf den Punkt zu bringen: Dem Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen die Bürgerinnen und Bürger in der EU positiv gegenüber, ohne dass daraus schon auf eine belastbare Un-

terstützung geschlossen werden könnte. Eine ergebnisorientierte Legitimationsstrategie ist daher vor allem riskant: Zwar können erfolgreiche EU-geführte Missionen die Legitimität der ESVP (und der EU als ganzes) erhöhen, doch bergen Misserfolge dementsprechend die Gefahr eines Legitimationsverlustes. Eine verantwortliche europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollte daher mit Blick auf *Out-of-area*-Einsätze zurückhaltend sein, um die Sympathien, die der Europäischen Union und dem Projekt der europäischen Integration entgegengebracht werden, nicht durch riskante Militäreinsätze zu verspielen.

3.2 ESVP und nationale Demokratie

Die im vorangegangenen Abschnitt diskutierten Probleme einer ergebnisorientierten Legitimationsstrategie unterstreichen die Bedeutung verfahrensorientierter Legitimationsstrategien für die demokratische Legitimation der ESVP. Für den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt dabei die Besonderheit, dass die Einbindung betroffener Interessen im Rahmen funktionaler Politiknetzwerke, wie sie im Bereich des europäischen Binnenmarkts zu beobachten ist, keine Option darstellt. Auch Referenden, die in einigen Staaten wesentlich zur demokratischen Legitimation beitragen und für bestimmte Politikfelder auch auf europäischer Ebene in Frage kommen,³⁴ sind für sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen schwer vorstellbar. Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist verfahrensorientierte Legitimation vielmehr weitgehend gleichbedeutend mit parlamentarischer Mitbestimmung und Kontrolle der Exekutive.

Die generell festgestellte Pluralität an Legitimationsmodellen in den EU-Staaten ist im Bereich der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik besonders ausgeprägt. So unterscheiden sich etwa die Möglichkeiten nationaler Parlamente, Einfluss auf den Einsatz ihrer Streitkräfte zu nehmen, erheblich:³⁵ Insbesondere bei ehemaligen Kolonialmächten, in denen es eine lange Tradition militärischer Interventionen gibt, können Regierungen Truppen in der Regel entsenden, ohne das Parlament um Zustimmung bitten zu müssen. So wurde beispielsweise die Beteiligung an den Luftangriffen der NATO auf serbische Ziele (*Allied Force*) sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien beschlossen, ohne dass das Parlament konsultiert worden wäre. Auch in Spanien, Belgien und in Griechenland ist eine parlamentarische Zustimmung vor einer Entsendung von Streitkräften nicht erforderlich.

34 Vgl. Heidrun Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungsprozesses, in: Politische Vierteljahresschrift Nr. 39, 1998, S. 80-90.

35 Ein guter Überblick findet sich in einem Bericht der Parlamentarischen Versammlung der WEU: Assembly of the Western European Union, The Interim European Security and Defence Assembly, National Parliamentary Scrutiny of Intervention Abroad by Armed Forces Engaged in International Missions: The Current Position in Law, (Doc. A/1762), Paris 2001. In diesem Bericht werden alle damaligen EU-Staaten außer Irland und Österreich behandelt. Studien zu Dänemark, Frankreich, Deutschland, Schweden, Großbritannien sowie zu Polen finden sich bei Mittag a.a.O. (Anm. 5). Vgl. außerdem auch Alexander Siedschlag, Nationale Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der EU – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, in: Erich Reiter/Reinhardt Rummel/Peter Schmidt (Hg.), Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP, (Forschungen zur Sicherheitspolitik, Bd. 6.) Hamburg u.a. (Mittler) 2002, S. 222-232.

Hingegen ist in Deutschland, Österreich, Dänemark, Schweden und Irland eine Entsendung von Streitkräften ohne die vorherige Zustimmung des Parlaments grundsätzlich nicht möglich. In Italien und den Niederlanden verpflichtet die Verfassung die Regierung zwar nicht, die Zustimmung des Parlaments einzuholen, doch erscheint eine Truppenentsendung ohne parlamentarische Zustimmung faktisch undenkbar. Das Entsenderecht in einigen der genannten Staaten lässt allerdings einige Ausnahmen von der Grundregel parlamentarischer Zustimmungspflicht zu: In Österreich ist die parlamentarische Zustimmungspflicht an die so genannte „ständige Kommission“ des Nationalrats delegiert, die in die Ausübung exekutiver Funktionen eingebunden ist. Allerdings kann die Regierung Truppen ohne seine Zustimmung entsenden, wenn die Dringlichkeit einer Intervention keine vorherige Konsultation des Parlaments zulässt. In diesem Falle findet innerhalb von 15 Tagen eine nachträgliche Debatte statt. Wenn das Parlament die Intervention für nicht gerechtfertigt erachtet, kann es die Truppen zurückrufen. Beide Modifikationen des allgemeinen Parlamentsvorbehalts, die Delegation an einen Ausschuss und die nachträgliche Legitimation in dringenden Fällen, werden derzeit in Deutschland diskutiert. Eine andere Form der Ausnahme vom allgemeinen Parlamentsvorbehalt findet sich in Schweden. Hier kann die Regierung auch ohne parlamentarische Zustimmung Truppen entsenden, wenn die Entsendung im Rahmen bestimmter multinationaler Einsätze stattfindet. Insbesondere eine Entsendung auf der Grundlage eines *Standby-Agreements* nach Art. 43 der VN-Satzung bedarf keiner Zustimmung des Riksdags.³⁶ Auch Entsendungen auf Grund eines vom Reichstag gebilligten internationalen Übereinkommens bzw. im Zuge einer bereits laufenden, vom Parlament gebilligten Operation machen keine weitere parlamentarische Zustimmung erforderlich. In Irland wiederum bedarf eine Entsendung nicht der parlamentarischen Zustimmung, wenn es sich um weniger als 12 bewaffnete Personen handelt.

Dieser kurze Überblick über das Entsenderecht macht schnell deutlich, wie stark sich die Standards parlamentarischer Kontrolle in den EU-Staaten unterscheiden. Von einem zwischen Schweden und Frankreich, Deutschland und Großbritannien geteilten Modell demokratischer Legitimität kann im Bereich der Sicherheit- und Verteidigungspolitik keine Rede sein. Daher kann es auch keine allgemein gültigen Empfehlungen für allgemeingültige Verfahren oder Mindeststandards parlamentarischer Beteiligung in der Sicherheit- und Verteidigungspolitik geben.

Für die demokratische Legitimation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedeutet diese Pluralität vielmehr, dass eine EU-geführte Mission dann als legitim gelten kann, wenn in allen Truppen entsendenden Staaten die nationalen Grundsätze und Verfahren parlamentarischer Mitbestimmung und Kontrolle eingehalten worden sind. Während dies in Staaten mit geringer parlamentarischer Mitwirkung unproblematisch sein wird, erhalten die Verfahren in Staaten mit Parlamentsvorbehalten eine Schlüsselrolle.

Die Bedeutung der intergouvernementalen verfahrensbasierten Legitimation zeigt sich daran, dass Beschlüsse im Rahmen der ESVP nur einstimmig gefasst werden, denn Mehr-

36 Vgl. Siedschlag a.a.O. (Anm. 35), S. 230.

heitsvoten würden zumindest in einigen Mitgliedstaaten die Einhaltung der parlamentarischen Zustimmungspflichten unmöglich machen. Auf absehbare Zeit scheint ein Übergang zu Mehrheitsvoten im Bereich der ESVP ausgeschlossen.

Allerdings kann eine Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor allem in Staaten mit einem hohen Maß an parlamentarischer Beteiligung auch ohne einen Übergang zu Mehrheitsbeschlüssen zu einer Aushöhlung parlamentarischer Kontrolle führen.³⁷ Eine entscheidende Rolle spielt dabei die Integration militärischer Strukturen. Sie kann eine nationale Entscheidung gegen eine Beteiligung an einer Mission de facto zu einer Entscheidung gegen die Mission als Ganzes machen. Dadurch erhöht sich der Druck auf das entsprechende Mitglied, einer Beteiligung zuzustimmen, ganz erheblich.

Die Integration militärischer Strukturen hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stark zugenommen. Verantwortlich sind dafür vor allem zwei Faktoren. Zum einen dienen multinationale integrierte Strukturen dem Ziel, einer Renationalisierung der Verteidigungspolitiken vorzubeugen und der Solidarität zwischen Staaten Ausdruck zu verleihen. Zum anderen können integrierte militärische Strukturen helfen, kostspielige Duplizierungen zu vermeiden und somit die Effektivität der Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Staaten können sich dabei im Rahmen einer Rollenteilung auf bestimmte Fähigkeiten spezialisieren, die ihre Bündnispartner dann nicht mehr entwickeln müssen. Da die Verteidigungsausgaben in allen EU-Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges zum Teil drastisch gesunken sind, erscheinen integrierte Strukturen und Rollenspezialisierungen als attraktive Optionen, um begrenzte Mittel effektiver auszugeben.

Angeichts der eingangs dargestellten Vielfalt legitimatorischer Standards wirkt sich eine zunehmende Integration militärischer Strukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus. Während die ohnehin schwachen Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten des französischen oder britischen Parlaments davon weitgehend unberührt bleiben, stellen sie für die Parlamente in Deutschland, Österreich, Irland, Schweden und Dänemark ein nicht zu unterschätzendes Problem dar.

Dieses Problem kann am Beispiel Deutschlands illustriert werden, weil bei kaum einem anderen Staat ein so hohes Maß an parlamentarischer Mitbestimmung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einerseits und ein so hohes Maß der militärischen Integration andererseits zusammentreffen. Während beides zur Zeit der Ost-West-Konfrontation problemlos zusammenging, traten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Zu-

37 Entsprechende Bedenken finden sich unter anderem bei Hartwig Hummel, *Die Europäische Union und der ‚demokratische Friede‘: Zur parlamentarischen Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: Peter Schlotter (Hg.), *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der ‚Zivilmacht Europa‘*, Baden-Baden (Nomos) 2003, S. 159-178 und bei Giovanna Bono, *The European Union as an International Security Actor: Challenges for Democratic Accountability*, in: Hans Born/Heiner Hänggi (Hg.), *The ‚Double Democratic Deficit‘. Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot (Ashgate) 2004, S. 163-181. Matthias Koenig-Archibugi geht sogar noch einen Schritt weiter und argumentiert, dass die „Befreiung“ aus parlamentarischen Mitspracherechten ein bedeutendes Motiv von EU-Staaten für eine europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik darstellt, vgl. Matthias Koenig-Archibugi, *International Governance as New Raison d’État? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 10, Nr. 2, 2004, S. 147-188.

nahme friedenserhaltender und friedensschaffender Operationen *out of area* zunehmend Spannungen auf. Diese Spannungen zeigten sich zunächst im Rahmen der NATO, die, wie gesehen, bis Anfang 2003 den nahezu ausschließlichen Rahmen für *Out-of-area*-Einsätze darstellte. Mit der weiteren Entwicklung der ESVP, bei der sich die EU-Staaten ebenfalls um integrierte Militärstrukturen bemühen, werden ganz ähnliche Probleme allerdings auch im europäischen Rahmen auftreten und neben der Bundesrepublik vor allem die Post-Neutralen EU-Staaten mit anspruchsvollen Verfahren der parlamentarischen Mitbestimmung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik betreffen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich in der Bundesrepublik eine „Kultur der Zurückhaltung“ herausgebildet, die eine ablehnende Haltung gegenüber Bundeswehreinsetzungen jenseits des Verteidigungsfalles einschloss. Dieser Haltung entsprach auch eine Interpretation des Grundgesetzes, wonach jede deutsche Beteiligung an *Out-of-area*-Operationen verfassungswidrig wäre. Daher verzichtete die Bundesregierung 1990/91 auf die Entsendung von Truppen an den Persischen Golf, musste aber überrascht feststellen, dass dies weniger als Zeichen deutscher Friedfertigkeit, sondern eher als Mangel an Bündnissolidarität wahrgenommen wurde, deren Fortsetzung zu einer ernsten Krise mit den Bündnispartnern führen würde.³⁸ Die Bundesregierung begann daher unmittelbar nach dem Golfkrieg, in der Öffentlichkeit für eine prominentere Rolle der Bundeswehr *out of area* zu werben und dies schrittweise in die Tat umzusetzen. In der Argumentation der Bundesregierung spielten dabei „Zuverlässigkeit als Alliierte“ und „Bündnissolidarität“ bedeutsame Rollen.³⁹

Von Anfang an war die Bundeswehr als „Bündnisarmee“ konzipiert worden, die im Verbund mit den Bündnispartnern, kaum aber eigenständig operieren kann. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gehörte die Bundesregierung zu den wichtigsten Befürwortern multinationaler Verbände und integrierter militärischer Strukturen. Ein besonders weit integriertes System war NATO's *Airborne Warning and Control System* (AWACS), das feindliche Eintritte in den alliierten Luftraum aufdecken kann (defensive Funktion). Darüber hinaus kann AWACS zur Identifikation und Auswahl von Zielen für Luftangriffe verwendet werden (offensive Funktion). Als die NATO 1993 ihre AWACS-Flotte zur Überwachung der Flugverbotszone über Bosnien anbot, die der VN-Sicherheitsrat verhängt hatte, wurde die Entscheidung der Bundesregierung, Bundeswehrangehörige nicht aus dem Verband abziehen, nicht nur von der Opposition, sondern auch aus den Reihen der Regierungsfractionen scharf kritisiert. Da die SPD die Entscheidung der Bundesregierung für verfassungswidrig hielt, und auch die FDP an einer verfassungsrechtlichen Klärung interessiert war, wurde das Bundesverfassungsgericht mit dem Fall befasst.

Mit der knappstmöglichen Mehrheit von 5:3 Stimmen, stellte sich das Bundesverfassungsgericht hinter die Entscheidung der Bundesregierung. In der Begründung spielten

38 Nina Philippi, *Civilian Power and War: The German Debate About Out-of-area-Operations 1990-99*, in: Sebastian Harnisch/Hanns Maull (Hg.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester (Manchester University Press) 2001, S. 49-67, S. 51.

39 Michael Schwab-Trapp, *Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999*, Opladen (Leske + Budrich), 2002.

„Bündnissolidarität“ und „Verlässlichkeit als Bündnispartner“ entscheidende Rollen.⁴⁰ Das Gericht stellte fest, dass etwa dreißig Prozent der AWACS-Flotte Bundeswehrangehörige waren. Ihr Abzug hätte daher den Erfolg der Bosnien-Mission gefährdet. Vor allem wäre „ein Vertrauensverlust bei den Bündnispartnern und allen europäischen Nachbarn [...] unvermeidlich, der dadurch entstehende Schaden nicht wiedergutzumachen.“ Ohne die Integration der Bundeswehr in die AWACS-Flotte wäre es der Bundesregierung sehr viel schwerer gefallen oder gar unmöglich geworden, die Bundeswehr an dem Einsatz zu beteiligen.

Mit seinem *Out-of-area*-Urteil von 1994 machte das Bundesverfassungsgericht den Weg für eine umfangreiche Beteiligung der Bundeswehr an *Out-of-area*-Operationen frei.⁴¹ Dabei schrieb es „die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Bundestages“ für jeden einzelnen Einsatz vor. Das Bundesverfassungsgericht unterstrich damit seine Auffassung, dass die Bundeswehr „nicht als Machtpotenzial allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ‚Parlamentsheer‘ in die demokratisch rechtstaatliche Verfassungsordnung einzufügen“ sei. Der grundsätzliche Zustimmungsvorbehalt des Bundestages ist allerdings in zwei Fällen eingeschränkt:

„Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf die militärische Wehrfähigkeit *und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen*.“ (Hervorhebung des Autors)

Einen zusätzlichen Anstoß erhielt die Debatte über ein Entsende- bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz wiederum durch Entwicklungen in der NATO. Auf ihrem Prager Gipfel 2002 hatten die NATO-Staaten den Beschluss zu einer *NATO Response Force* (NRF) gefasst, die multinational zusammengesetzt, innerhalb weniger Tage einsatzbereit und für anspruchsvolle Kriseninterventionen ausgerüstet sein sollte. Bei einer Simulation zum Einsatz der NRF während eines informellen Ministertreffens in Colorado Springs wurde deutlich, dass der deutsche Parlamentsvorbehalt die angestrebte schnelle Einsatzfähigkeit gefährden könnte. Wie bei der AWACS-Flotte würden deutsche Bestandteile für das Funktionieren der NRF aller Wahrscheinlichkeit nach bedeutsam. Allerdings war nun nicht nur ein möglicher deutscher Abzug aus der NRF, sondern schon ein verspätetes „grünes Licht“ problematisch. Noch in den USA schlug Verteidigungsminister Struck daher vor, nicht den ganzen Bundestag, sondern nur einen Ausschuss über Truppenentsendungen entscheiden zu lassen, damit eine schnelle Beschlussfassung garantiert werden könne. Unterstützung erhielt Struck von seinem amerikanischen Kollegen Rumsfeld, der die NATO-Staaten aufforderte, „ihre Entscheidungsstrukturen auf den neusten Stand zu bringen.“⁴² Mittlerweile sind auch andere Regelungen im Gespräch, die sich bereits in ähnlicher Form in anderen EU-Staaten finden. Hierzu gehört ein vereinfachtes Verfahren für „Einsätze von geringer Bedeutung“ (beispielsweise Erkundungsteams) und Einsätze einzelner Soldaten im Rahmen von EU- oder NATO-Einsätzen, bei dem die Fraktions- und Ausschussvorsitzenden unterrichtet werden und der Antrag als genehmigt gilt, wenn nicht

40 Bundesverfassungsgericht E 88, 173, II.

41 Vgl. auch für die folgenden Zitate Bundesverfassungsgericht E 90, II, 286.

42 Vgl. FAZ, 10.10.2003.

innerhalb von 7 Tagen eine Fraktion oder 5% der Abgeordneten eine Befassung des gesamten Parlaments verlangen.

Das Problem, Parlamentsvorbehalte mit international vereinbarten Einsatzkonzepten in Einklang zu bringen, wird sich im Rahmen der ESVP in dem Maße stellen, in dem auch die EU versucht, eine schnelle Einsatzfähigkeit zu erreichen. Zwar ist die Europäische Eingreiftruppe vor allem für friedenserhaltende Einsätze geeignet, die einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf haben. Ein Schritt in Richtung der NRF sind allerdings die so genannten *battle groups*, auf deren Einrichtung sich die EU-Staaten im Mai 2004 verständigt haben. Auch sie sollen eine schnelle Reaktionsfähigkeit garantieren. Als typisches Szenario für ihren Einsatz gilt die EU-geführte Operation im Norden der Demokratischen Republik Kongo im Juni 2003, bei der die sich rapide verschlechternde Situation vor Ort einen raschen Einsatz erforderlich machte.

Wie gesehen, gibt es im Rahmen des Entsenderechts durchaus Möglichkeiten, das Prinzip des Parlamentsvorbehalts an die Erfordernisse schnell einsatzfähiger Truppen anzupassen. Eine Lösung für das Problem, dass die Nichtbeteiligung eines einzigen Mitgliedstaates die gesamte Operation zum Scheitern bringen kann, sind vereinfachte oder beschleunigte Verfahren jedoch nicht.

Ganz allgemein erscheint es für die Aufstellung einer Europäischen Eingreiftruppe bzw. europäischer *battle groups* sinnvoll, eine Balance zwischen einer kostensparenden Rollenspezialisierung einerseits und einer die Nichtbeteiligung einzelner Staaten ermöglichenden Duplizierung andererseits, zu finden. Denn nur wenn bestimmte Kernfähigkeiten nicht in einem einzigen Mitgliedstaat konzentriert sind, bleibt diesem die Möglichkeit, über eine Beteiligung tatsächlich zu entscheiden.

Darüber hinaus erscheint es angemessen, im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt auf Konzepte „verstärkter Zusammenarbeit“ zurückzugreifen. Obwohl es bei wichtigen Projekten europäischer Integration bereits zu Formen verstärkter Zusammenarbeit (beispielsweise durch die Schengen-Staaten) bzw. zu *opt outs* (beispielsweise bei der Währungsunion) gekommen ist, dominieren negative Assoziationen wie ein „Europa zweier Geschwindigkeiten“, ein „Europa à la carte“ oder gar ein „Europa mit Mitgliedern zweiter Klasse“. Auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt es bereits Formen der flexiblen Integration. Schon 1992 wurde Dänemark ein *opt out* aus der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit eingeräumt. Der Umstand, dass auch die dänische Armee ein „Parlamentsheer“ ist, mag dafür mitverantwortlich sein. Auch nach der Übertragung der operativen Aufgaben der WEU an die EU sind des Weiteren zehn der 25 Mitgliedstaaten durch eine Beistandsklausel miteinander verbunden. Auch an der rüstungspolitischen Zusammenarbeit haben, wenn auch außerhalb der EU-Verträge, nicht alle EU-Staaten gleichermaßen partizipiert.⁴³

43 Der wichtigste Grund für eine engere bzw. flexiblere rüstungspolitische Zusammenarbeit besteht darin, dass einige Mitgliedstaaten keine nennenswerte Rüstungsindustrie besitzen, während andere zu den weltgrößten Rüstungsproduzenten gehören. Institutionen der rüstungspolitischen Zusammenarbeit umfassen daher nur die EU-Staaten, die eine bedeutsame eigene Industrie besitzen.

Der „Konvent zur Zukunft Europas“ hat ebenfalls Vorschläge erarbeitet, die den EU-Staaten einen breiteren Handlungsspielraum in der ESVP verschaffen können. Die Vorschläge folgen allesamt der Grundidee, bestehende Differenzierungen im Bereich der ESVP zuzulassen und in den Verfassungsvertrag mitaufzunehmen. Beispielsweise kann der Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer EU-Mission beauftragen. Ziel und Umfang der Mission werden allerdings weiterhin durch einen einstimmigen Beschluss aller Mitglieder festgelegt. Der Rat kann außerdem beschließen, dass Mitgliedstaaten, die „anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf ihre militärische Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen in diesem Bereich eingehen wollen“, eine „permanente strukturierte Zusammenarbeit“ im Rahmen der EU begründen.⁴⁴

Formen der „verstärkten“ oder „strukturierten“ Zusammenarbeit bieten einen Ausweg aus dem Dilemma, dass einerseits eine Gruppe von Staaten die Vorteile einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit nutzen möchte und dazu auch das Mandat ihrer Bevölkerungen besitzt, dass aber andererseits eine Reihe von Mitgliedstaaten an einer anspruchsvollen parlamentarischen Mitbestimmung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik festhalten möchte. Denn wie gesehen gerät eine anspruchsvolle parlamentarische Mitbestimmung leicht in Konflikt mit der Teilhabe an Rollenspezialisierungen und integrierten Verbänden, die es im Falle eines Einsatzes *de facto* schwierig machen, sich einem Mehrheitswillen innerhalb der EU zu entziehen.

Angeichts der vielfältigen nationalen Traditionen demokratischer Mitwirkung und Kontrolle der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint es unangemessen und unpraktikabel, allgemein gültige Standards für alle EU-Staaten festlegen zu wollen. Welches Maß an parlamentarischer Beteiligung in den Gesellschaften der EU als angemessen empfunden wird und somit Legitimität beanspruchen kann, wird auch weiterhin unter den Mitgliedern erheblich variieren. Bedeutsam ist allerdings, bestehende anspruchsvolle Standards zu bewahren, weil sonst die demokratische Legitimität in einzelnen Mitgliedstaaten geschwächt würde. Insoweit die Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die parlamentarische Entscheidungsfreiheit faktisch schwächt, sollten beste-

Im November 1996 gründeten 10 WEU-Staaten die Western European Armament Organization (WEAO) als Unterorganisation der WEU, die vor allem für Forschung und Entwicklung zuständig sein sollte und als Vorläuferin einer Europäischen Rüstungsagentur gedacht war. Im gleichen Jahr gründeten Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland Organisation Commune de Coopération Pour l'Armement (OCCAR) mit Sitz in Bonn, das eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und daher gemeinsame Waffenprogramme (darunter den Kampfhubschrauber TIGER und die Drohne BREVEL) managen kann.

Im Verfassungskonvent wurde das Projekt einer europäischen Rüstungsagentur erneut aufgegriffen. Noch bevor der Europäische Rat im Juni 2004 den Entwurf für einen Verfassungsvertrag annahm, hatte der Rat bereits die Grundsatzentscheidung zur Gründung einer Rüstungsagentur getroffen und ein Team mit den vorbereitenden Maßnahmen betraut.

- 44 Artikel III-213 des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Im Entwurf des Konvents war die Entscheidung zur Gründung einer strukturierten Zusammenarbeit noch den interessierten Mitgliedstaaten überlassen worden. Nachdem diese Regelung erhebliche Bedenken bei den transatlantisch orientierten Mitgliedstaaten ausgelöst hatte, modifizierte die Regierungskonferenz die Regelung derart, dass nun der Rat – allerdings mit qualifizierter Mehrheit – über die Einsetzung einer strukturierten Zusammenarbeit entscheidet.

hende Standards parlamentarischer Kontrolle auch gegen Vorschläge weitergehender Integration verteidigt werden. Der integrationspolitisch berechtigte Wunsch, ein „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ zu vermeiden, sollte im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinter dem Schutz nationaler demokratischer Verfahren zurückstehen. „Verstärkte“ oder „strukturierte“ Zusammenarbeit bietet hierfür eine Möglichkeit, die bislang nicht ausreichend genutzt worden ist.

3.3 Parlamentarischer Pluralismus: das Europäische Parlament, die Interim-Versammlung der WEU und die ESVP

Auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besitzt das Hauptargument für eine supranationale Verfahrenslegitimation Plausibilität: Wie im vorangegangenen Abschnitt gesehen, haben Interdependenz und Integration ein Ausmaß erreicht, das eine nur nationale Legitimation als nicht ausreichend erscheinen lässt. Faktisch sind die nationalen Entscheidungsoptionen bereits durch europäische Entscheidungsprozesse stark vorgeformt. Eine zusätzliche Legitimation durch supranationale Partizipationsrechte erscheint aus dieser Perspektive daher angemessen.

Wie unter 3. gezeigt, ist das Europäische Parlament für Anhänger eines Modells direkter Legitimation der Schlüssel zur Legitimation europäischer Politik. Dabei werden die Besonderheiten des Politikfelds durchaus anerkannt. Eine der Binnenmarktgesetzgebung vergleichbare Parlamentarisierung für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik erscheint daher kaum als realistisch. Allerdings ist das Europäische Parlament in der derzeitigen ESVP derart marginalisiert, dass es eine Reihe von Reformoptionen gibt, die ohne weiteres realisiert werden könnten.

Im gesamten Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind dem Europäischen Parlament nur sehr zögerlich Mitentscheidungs- und Kontrollrechte zugesprochen worden.⁴⁵ Für eine Reihe von Mitgliedstaaten war die Begründung der außenpolitischen Zusammenarbeit außerhalb des EG-Vertrags ebenso wie die Einrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als eigenständiger, intergouvernementaler „Pfeiler“ unter dem Dach der Europäischen Union sogar wesentlich dadurch motiviert, supranationalen Institutionen wie dem Europäischen Parlament möglichst geringe Kompetenzen zuzuweisen.

Während sich das Europäische Parlament im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik mittlerweile jedoch als Akteur etablieren konnte, ist der Bereich der ESVP bislang von parlamentarischer Kontrolle weitestgehend ausgespart geblieben. So erwähnt der Artikel 21 des EU-Vertrags (Fassung von Nizza), der der Präsidentschaft die Unterrichtung und Anhörung des Europäischen Parlaments vorschreibt, die ESVP nicht eigens, sondern spricht lediglich von „den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“. Diese Aussparung der ESVP hat Präsidentschaft und Rat jedoch nicht gehindert, die Konsultation informell auf den Be-

45 Vgl. für einen aktuellen Überblick Udo Diedrichs, *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, in: *International Spectator*, Nr. 2, 2004, i.E..

reich der ESVP auszudehnen.⁴⁶ Ein Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments meint sogar, Solana und Patten rechtfertigen sich vor dem Europäischen Parlament bzw. vor dem Auswärtigen Ausschuss häufiger und ausführlicher als viele ihrer Kollegen in den Mitgliedstaaten gegenüber ihren nationalen Parlamenten. Schon deshalb spricht nichts dagegen, den Geltungsbereich des Artikel 21 auch formell auf die ESVP auszudehnen. Tatsächlich sieht der Vertrag über eine Europäische Verfassung eine entsprechende Regelung vor. In Artikel I-40 heißt es:

„(8) Das Europäische Parlament wird zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten.“

Die Übertragung aller operativen Aufgaben der WEU, insbesondere der Petersberg-Aufgaben, auf die EU hat zu der kuriosen Situation geführt, dass mit der parlamentarischen Versammlung der WEU ein weiteres internationales Parlament mit dem Europäischen Parlament um die direkte parlamentarische Kontrolle der ESVP konkurriert. Weil der WEU-Vertrag eine Beistandsverpflichtung enthält, die in ihrer Verbindlichkeit über diejenige der NATO hinausgeht, hielten die WEU-Mitglieder eine Auflösung der WEU nicht für angebracht und haben sich stattdessen dafür entschieden, lediglich die operativen Aufgaben der WEU an die EU zu übertragen. Der Verzicht auf eine Auflösung der WEU hat allerdings auch dazu geführt, dass die Verpflichtung aus Artikel IX des WEU-Vertrags, wonach der WEU-Ministerrat der parlamentarischen Versammlung einen jährlichen Bericht vorlegt, weiterhin Bestand hat. Zwar hätte unter anderem die Bundesregierung eine Selbstauflösung dieses WEU-Parlaments begrüßt.⁴⁷ Statt dessen entschieden die Parlamentarier, die anders als ihre Kollegen vom Europäischen Parlament von den nationalen Parlamenten entsandt werden, sich in *Interim European Security and Defence Assembly* umzubenennen und ihre Arbeit fortzuführen. Dem Verfassungskonvent schlug die Versammlung vor, neben dem Europäischen Parlament eine zweite Parlamentskammer aus nationalen Parlamentariern einzurichten, die für die demokratische Kontrolle der ESVP zuständig wäre. Die *Interim Assembly* wäre dann in das institutionelle System der EU integriert.

Der wichtigste Vorteil einer solchen Lösung besteht darin, die über Jahrzehnte gesammelte Expertise und Erfahrung parlamentarischer Arbeit für die demokratische Kontrolle der ESVP erhalten zu können. Die in Ausschüssen erarbeiteten Berichte, die in den zweimal jährlich stattfindenden Plenartagungen zur Diskussion gestellt werden, belegen die Fachkenntnisse der Berichterstatter in eindrucksvoller Weise. Ihre Veröffentlichung im Internet gibt Interessierten einen informierten und kritischen Einblick in die Entwicklung der ESVP⁴⁸. Zu den komparativen Vorteilen der *Interim*-Versammlung kann man darüber hinaus zählen, dass sie Abgeordnete aus 28 Staaten der „WEU-Familie“ (so die Homepage

46 Dimosthenis Mammonas, *The Parliamentarisation of the ESDP as an Answer to Global Challenges?*, Paper presented at the meeting of the International Studies Association, Budapest, Juni 2003, S. 5; Catriona Gourlay, *Parliamentary Accountability and ESDP: The National and the European Level*, in: Hans Born/Heiner Hänggi (Hg.) a.a.O. (Anm. 37), S. 183-200, S. 188f.

47 FAZ, 14.11. 2000.

48 www.assembly-weu.org.

der *Assembly*) versammelt. Dazu gehören neben 23 EU-Staaten (alle EU-Staaten bis auf Malta und Zypern) auch die europäischen NATO-Staaten Bulgarien, Rumänien, Türkei, Island und Norwegen, die nicht Mitglieder der EU sind, und deren angemessene Einbindung in die ESVP ein lange umstrittenes Thema war. Die *Interim Assembly* könnte daher auf parlamentarischer Ebene zur Überbrückung von Spannungen zwischen EU und NATO beitragen.⁴⁹ Schließlich kann die *Interim*-Versammlung für sich in Anspruch nehmen, dass die Zusammensetzung aus nationalen Parlamentariern der intergouvernementalen Struktur der ESVP angemessen ist. Schließlich bleiben die nationalen Regierungen auf absehbare Zeit die alleinigen Verantwortlichen für die Entsendung und Finanzierung der Streitkräfte. Die demokratische Kontrolle der Verantwortlichen nationalen Parlamentariern, die eng in transnationale Diskussionen mit ihren Kollegen eingebunden sind, zu überantworten, erscheint aus dieser Perspektive naheliegend.

Der gravierende Nachteil einer Überführung der *Interim*-Versammlung in die EU bestünde hingegen in der damit verbundenen weiteren Zunahme der Komplexität des institutionellen Systems. Eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten, wie sie im Rahmen eines demokratischen Systems angestrebt werden sollte, würde dabei verhindert. Eine institutionelle Trennung von ESVP und anderen Bereichen der Außenbeziehungen kann darüber hinaus bei der parlamentarischen Kontrolle ebenso wenig sinnvoll erscheinen wie auf Seiten der ausführenden Institutionen. Schließlich wären Konkurrenzen mit dem Europäischen Parlament kaum zu vermeiden. Hier liegt vermutlich auch der Grund, weshalb das Europäische Parlament das Angebot der *Interim*-Versammlung bislang nicht aufgegriffen hat.

Für die direkte parlamentarische Legitimation der ESVP bleibt das Europäische Parlament insgesamt betrachtet daher konkurrenzlos. Eine Abgabe von Kontrollkompetenzen im Bereich der ESVP an die *Interim*-Versammlung wäre nicht nur nicht sinnvoll, sie wäre angesichts des Selbstbefassungsrechts des Europäischen Parlaments und seiner Ausschüsse auch gar nicht durchzuhalten.

Allerdings schließt eine primäre Zuständigkeit des Europäischen Parlaments eine sinnvolle Ergänzung parlamentarischer Kontrolle durch die *Interim*-Versammlung keineswegs aus. Die Rolle für die *Interim*-Versammlung könnte sich an der so genannten COSAC, der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente, orientieren. Seit 1989 entsenden die mit Angelegenheiten der EU befassten Ausschüsse der nationalen Parlamente sowie das Europäische Parlament jeweils sechs Abgeordnete zu den halbjährlich stattfindenden Treffen im Vorfeld der Treffen des Europäischen Rats. Im Mittelpunkt standen bisher stets institutionelle Themen. Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben demgegenüber keine prominente Rolle gespielt.⁵⁰ Insofern würden COSAC und *Interim*-Versammlung nicht miteinander in Konkurrenz treten.

Zusammenfassend lässt sich auch zur supranationalen Verfahrenslegitimation sagen, dass der Verfassungsvertrag zu einer Verbesserung der supranationalen Legitimation bei-

49 Mittag a.a.O. (Anm. 5), S. 208.

50 Ibid., S. 97.

trägt. Eine Aufwertung des Europäischen Parlaments in der ESVP scheint überfällig, auch wenn es keine echten Entscheidungskompetenzen erhalten wird, solange die grundlegenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten getroffen werden. Gleichzeitig würde die Überführung der *Interim European Security and Defence Assembly* in das System der COSAC eine willkommene Stärkung an parlamentarischer Expertise bedeuten. Im Bereich der supranationalen Verfahrenslegitimation gibt es also noch unausgeschöpfte Möglichkeiten, durch gezielte institutionelle Reformen die demokratische Legitimität der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verbessern. Da sich die Zustimmung der EU-Bevölkerung(en) kaum verändert und es im Bereich der nationalen Verfahrenslegitimation allenfalls um die „Bewahrung“ vorhandener Standards gehen kann, sind die Reformen auf supranationaler Ebene besonders bedeutsam.

4. Die ESVP und die Achtung des Völkerrechts

Die drei bislang diskutierten Strategien, die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu gewährleisten, stellen keine Besonderheiten dieses Politikfeldes dar. Übereinstimmung mit den Erwartungen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger (*government for the people*) und die Kontrolle durch Europäisches und nationale Parlamente (*government by the people*) sind Standards demokratischer Legitimation, die genauso in anderen Feldern europäischer Politik zu finden sind.

In diesem Abschnitt wird ein weiteres Kriterium für eine legitime Sicherheits- und Verteidigungspolitik diskutiert, dessen Bedeutung in anderen Politikfeldern geringer ist: die Achtung, Einhaltung und unter Umständen gar Beförderung des Völkerrechts. Anders als etwa das Kriterium parlamentarischer Kontrolle ist die Achtung des Völkerrechts keineswegs nur in Demokratien bedeutsam; im engeren Sinne handelt es sich also nicht um einen Standard „demokratischer“ Legitimation. Auch Diktaturen können ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch die Achtung des Völkerrechts Legitimität verleihen. Darüber hinaus können zwischen dem Prinzip der demokratischen Selbstbestimmung und der Achtung des Völkerrechts durchaus Spannungen entstehen, zumal im VN-Sicherheitsrat Nichtdemokratien weiterhin eine bedeutende Rolle spielen.⁵¹

Allerdings spielt die Achtung des Völkerrechts in Demokratien eine besondere Rolle: Zu den Definitionsmerkmalen von Demokratie gehören nicht nur bestimmte Verfahren, sondern auch die Bindung staatlichen Handelns an das Recht. Daher kann es kaum überraschen, dass gerade die internationale Verrechtlichung militärischer Gewalt wesentlich von demokratischen Staaten vorangetrieben worden ist.

Um die Bedeutung des Völkerrechts für die Legitimation von Verteidigungspolitik zu belegen, reicht der Nachweis, dass die subjektiv empfundene normative Anerkennung

51 Vgl. hierzu Matthias Dembinski, *Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und internationaler Organisation*, Frankfurt a. M., HSK-Report, Nr. 4, 2002.

einer Politik als angemessen zunimmt, wenn diese Politik an das Völkerrecht gebunden ist. Denn Legitimität bezieht sich, wie eingangs diskutiert, auf subjektive, normative Überzeugungen. Dass die Achtung des Völkerrechts zur Legitimation der Verteidigungspolitik beiträgt, zeigt sich beispielsweise in einer Umfrage, die im Juni 2003 im Auftrag des German Marshall Fund durchgeführt wurde:⁵² In den USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Portugal und Polen wurden Personen mit dem hypothetischen Szenario konfrontiert, Nordkorea bzw. Iran habe Massenvernichtungswaffen erworben. Gefragt wurde, ob die Entscheidung der Regierung, an einer Militäraktion teilzunehmen, die Unterstützung der/des Befragten fände. Dabei wurde die ursprüngliche Entscheidung zum militärischen Eingreifen einmal den USA, einmal den USA und ihren Alliierten, einmal der NATO und einmal dem VN-Sicherheitsrat zugeschrieben. In jeweils fünf der acht untersuchten Staaten war die Unterstützung einer UN-legitimierten Mission am höchsten, in zwei (im Falle Nordkoreas) bzw. drei (im Falle Irans) war die Unterstützung von NATO-mandatierten Missionen am größten. In Polen fand eine von den USA und ihren Alliierten mandatierte Mission gegen Iran den größten Rückhalt (Tabelle).

Tabelle: Unterstützung für Militäraktionen mit und ohne VN-Sicherheitsrat-Autorisierung (erste Zahl bezieht sich auf Nordkorea, zweite Zahl auf Iran; Höchstwerte jeweils fett)

	von den USA mandatierte Mission	von NATO mandatierte Mission	von USA und Alliierten man- datierte Mission	von UN-SR mandatierte Mission
USA	58 / 67	68 / 78	53 / 73	72 / 75
Großbritannien	37 / 51	55 / 66	49 / 58	56 / 70
Frankreich	41 / 44	47 / 54	43 / 47	45 / 56
Deutschland	20 / 32	34 / 29	30 / 33	33 / 46
Niederlande	33 / 45	44 / 54	40 / 40	52 / 48
Italien	24 / 26	32 / 34	24 / 38	37 / 44
Polen	37 / 38	38 / 51	41 / 40	31 / 38
Portugal	25 / 28	39 / 47	34 / 38	44 / 48

Die Daten machen zunächst die Bedeutung eines multilateralen Mandats für die Legitimität einer Militärmission deutlich. Darüber hinaus zeigen sie, dass der VN-Sicherheitsrat nach wie vor die geeignetste Institution für eine derartige Legitimierung darstellt.

Als eigenständige Quelle der Legitimation militärischer Gewalt hat das Völkerrecht aus zwei Gründen an Bedeutung gewonnen: Zum einen wird eine steigende Zahl an Militäreinsätzen nicht mehr aus Gründen der Selbstverteidigung, sondern aus vielfältigen humanitären und ordnungspolitischen Motiven geführt. Die damit verbundene Verletzung der

52 TNS Sofres 2003: Transatlantic Trends, www.transatlantictrends.org/apps/gmf/ttweb.nsf/sitepages/78A78C5D17AD489D85256D78007A536D?OpenDocument&Start=1&Count=30&Expand=1

Souveränität erfordert eine stärkere Form der Legitimierung als die Verteidigung des eigenen Territoriums und der eigenen Bevölkerung. Zum anderen bringt die Entwicklung eines internationalen Systems kollektiver Sicherheit Spannungen zu den nationalen Verfahren demokratischer Kontrolle mit sich. Wie Charlotte Ku und Harold Jacobsen ausführen, gründet jedes System kollektiver Sicherheit auf der Erwartung, dass seine Mitglieder ihren Verpflichtungen zum Einsatz militärischer Gewalt unter bestimmten definierten Umständen nachkommen, ohne dass diese Entscheidung in einem innerstaatlichen Entscheidungsprozess zur Disposition steht. Daher gibt es eine „inherent tension between the expectation of collective security and the demand for democratic accountability with respect to decisions to deploy and use military forces“⁵³.

Die Bindung militärischer Gewalt an das Völkerrecht erscheint daher als ein Mittel, den mit der Verpflichtung zum Einsatz militärischer Gewalt einher gehenden Verlust an demokratischer Kontrolle zu kompensieren. So schreibt beispielsweise das schwedische Recht zwar prinzipiell vor, dass der Riksdag vor Auslandseinsätzen der Streitkräfte zustimmen muss. Finden Auslandseinsätze jedoch auf der Grundlage von Art. 43 der Satzung der Vereinten Nationen (Bereitstellung von *Standby Forces* und Unterstützung des Sicherheitsrats durch die Mitgliedstaaten) statt, ist eine Befassung des Parlaments nicht notwendig. Gleiches gilt für andere internationale Übereinkommen, die der Riksdag gebilligt hat – Einsätze im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik fallen unter diese Regelung.

Hinweise auf die Bedeutung der Charta Vereinten Nationen finden sich in verschiedenen grundlegenden Dokumenten zur ESVP. Im EU-Vertrag wird „die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union *im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen*“ (Art. 11 (1) EUV-N, Hervorhebung des Autors) als Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik genannt. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki, der 1999 das so genannte Headline Goal beschloss, wird „die vorrangige Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit“ ausdrücklich anerkannt.⁵⁴ In der Sicherheitsstrategie, die der Hohe Vertreter für die GASP, Solana, ausarbeitete und die der Europäische Rat Ende 2003 verabschiedete, wird die „Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln“ als „vorrangiges Ziel für Europa“ genannt.

Insbesondere aufgrund britischen Widerstandes hat sich die EU jedoch bislang nicht darauf festgelegt, dass Einsätze der ESVP nur auf der Grundlage eines VN-Mandats möglich sein sollen.⁵⁵ Gerade für die EU-Staaten, deren nationales Entsenderecht einem VN-

53 Charlotte Ku/Harold Jacobson, *Broaching the Issues*, in: Dies. (Hg.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge (Cambridge University Press) 2003, S. 3-35, S. 14.

54 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Helsinki, 10./11. Dezember 1999, Ziffer 26.

55 Isabelle Ioannides, *The European Rapid Reaction Force: Implications for Democratic Accountability*, Bonn (BICC), Paper Nr. 24, 2002, S. 34. Siehe auch Albrecht Schnabel, *The European Union, ESDP and the United Nations: Competitors or Partners?*, in: Hans-Georg Ehrhart (Hg.), *Die Europäische Si-*

Mandat großes Gewicht beimisst, würde eine eindeutige Bindung von ESVP-Einsätzen an ein VN-Mandat erheblich zur Legitimität beitragen. Die Chance, eine entsprechende Regelung in den Verfassungsvertrag mit aufzunehmen, haben Konvent und Regierungskonferenz verpasst. Die EU-Staaten sollten eine entsprechende Regelung nun an anderer, prominenter Stelle festschreiben. Dies wäre ein wichtiges Signal an die Bevölkerungen der EU-Mitglieder aber auch in Drittstaaten, dass die ESVP kein Mittel zur militärischen Durchsetzung europäischer Interessen ist, sondern an das Völkerrecht gebunden ist.⁵⁶

5. Ein Plädoyer für militärische Zurückhaltung

Wie in anderen Feldern europäischer Politik ruht auch die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der Zustimmung der europäischen Bürgerinnen und Bürger („ergebnisorientierte Legitimation“) und auf der Mitbestimmung und Kontrolle sowohl nationaler wie supranationaler Parlamente („intergouvernementale“ und „supranationale verfahrensorientierte Legitimation“). Im Unterschied zu anderen Politikfeldern kommt für die Legitimation der Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch die Bindung an das Völkerrecht als eine „vierte Säule“ hinzu.

Wie die vorangegangene Bestandsaufnahme jedoch gezeigt hat, ist keine der vier Säulen demokratischer Legitimation besonders robust bzw. im Falle einer schwierigen Militäroperation belastbar: Die Bürgerinnen und Bürger verfolgen das Projekt einer ESVP zwar mit großem Wohlwollen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen jedoch, dass von der Sympathie für eine politische ESVP nicht auf die Unterstützung einer „ESVP im Einsatz“ geschlossen werden sollte. Außerdem bleiben große nationale Unterschiede in der Unterstützung der ESVP bestehen. Die intergouvernementale verfahrensorientierte Legitimation durch die nationalen Parlamente ist in den EU-Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Gerade in den Staaten, in denen die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte traditionell am bedeutendsten ist, gerät seine Funktionsweise jedoch durch die militärische Integration zunehmend unter Druck. Dort, wo die intergouvernementale verfahrensorientierte Legitimation also am wichtigsten wäre, wird sie durch die ESVP eher geschwächt als gestärkt. Die entstehende Lücke parlamentarischer Legitimation konnte das Europäische Parlament bislang nur in Teilen füllen. Die *Interim European Security and Defence Assembly* leistet zwar gute Arbeit, ist aber institutionell nicht ausreichend an die EU angebunden. Die fehlende Eindeutigkeit in der Bindung europäischer Militäroperationen an das Völkerrecht bzw. an ein Mandat des VN-Sicherheitsrats wiederum verhindert, dass eine starke vierte Säule die Schwächen der anderen drei Säulen demokratischer Legitimation ausgleichen könnte. Die Analyse der verschiedenen „Säulen“, auf denen die

cherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden (Nomos) 2002, S. 304-318, S. 313.

56 Eine derartige Regelung würde sich in erster Linie auf friedenserhaltende und friedensschaffende Einsätze beziehen. Der Legitimationsbedarf für Einsätze auf dem unteren Ende der Petersberg-Aufgaben (Polizeieinsätze oder gar Einsätze zum Katastrophenschutz) ist sicherlich geringer. Eine entsprechende Regelung könnte sich an Vorbildern in den EU-Staaten orientieren.

Legitimität der ESVP ruht, führt somit zu einem Plädoyer für eine zurückhaltende Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Insbesondere eine Selbstbeschränkung auf Einsätze, für die ein Mandat des VN-Sicherheitsrats vorliegt, scheint angesichts der wenig belastbaren anderen Säulen demokratischer Legitimität empfehlenswert.

Wie auch in anderen Feldern europäischer Politik, muss auch für den Bereich der ESVP eine generelle Abwägung zwischen ergebnisorientierter und verfahrensorientierter Legitimation getroffen werden. Angesichts der geringen Belastbarkeit der Zustimmung für eine ESVP erscheint jeder Versuch, die Effektivität der ESVP „auf Kosten“ demokratischer Verfahren zu verbessern, jedoch als außerordentlich riskant. Zwar wäre die Zustimmung zu einer geglückten Militäraktion ohne europäische Verluste nahezu sicher. Allerdings ist die öffentliche Zustimmung nicht belastbar genug, um die ESVP auch angesichts eines militärischen Fehlschlags zu unterstützen. Angesichts derartiger Unwägbarkeiten erscheint es unabdingbar, gerade die Funktionsfähigkeit nationaler parlamentarischer Legitimation zu gewährleisten.

Der Vertrag über eine europäische Verfassung, den der Europäische Rat im Juni 2004 angenommen hat und den die Mitgliedstaaten nun ratifizieren sollen, enthält eine Reihe von wichtigen Verbesserungen für die demokratische Legitimation der EU. Zum einen überwindet er die bisherige Marginalisierung des Europäischen Parlaments in der ESVP, indem er die in für die GASP entworfenen Mechanismen explizit auf die ESVP ausdehnt. Zum anderen ermöglicht er im Rahmen einer „permanenten strukturierten Zusammenarbeit“ einer Gruppe von Mitgliedstaaten, weitergehende Verpflichtungen einzugehen. Damit wird von den EU-Staaten, die anspruchsvolle parlamentarische Mitwirkungsrechte bewahren und sich die Nicht-Teilnahme an gemeinsamen Einsätzen offen halten wollen, der Druck genommen, damit das gesamte Projekt einer ESVP zu blockieren. Die Vorteile strukturierter Zusammenarbeit für die demokratische Legitimität der ESVP wiegen schwerer als eventuelle verfassungspolitische Bedenken gegen ein „Europa mehrerer Geschwindigkeiten“.

Neben der Bewahrung nationaler und der Stärkung supranationaler Parlamentsrechte erscheint eine eindeutige Bindung von europäischen Militäreinsätzen an ein Mandat des VN-Sicherheitsrats als wichtigster Beitrag zur Stärkung der Legitimität der ESVP. Da die europäische Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitiken die faktische Handlungsfreiheit aller Mitgliedstaaten in diesem sensiblen Bereich einschränkt, erscheint es angemessen, mit einer eindeutigen Bindung an das Völkerrecht die Einsatzarten der Europäischen Eingreiftruppe im Vorhinein festzulegen.